

## Ordnungen im Wandel: Globale und lokale Wirklichkeiten im Spiegel transdisziplinärer Analysen

Arndt, Friedrich (Ed.); Dege, Carmen (Ed.); Ellermann, Christian (Ed.); Mayer, Maximilian (Ed.); Teller, David (Ed.); Zimmermann, Lisbeth (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
transcript Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Arndt, F., Dege, C., Ellermann, C., Mayer, M., Teller, D., & Zimmermann, L. (Hrsg.). (2008). *Ordnungen im Wandel: Globale und lokale Wirklichkeiten im Spiegel transdisziplinärer Analysen* (Global Studies). Bielefeld: transcript Verlag.  
<https://doi.org/10.14361/9783839407837>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

FRIEDRICH ARNDT,  
CARMEN DEGE,  
CHRISTIAN ELLERMANN,  
MAXIMILIAN MAYER,  
DAVID TELLER,  
LISBETH ZIMMERMANN (Hg.)

# Ordnungen im Wandel

Globale und lokale  
Wirklichkeiten im Spiegel  
transdisziplinärer Analysen



Friedrich Arndt, Carmen Dege, Christian Ellermann,  
Maximilian Mayer, David Teller, Lisbeth Zimmermann (Hg.)  
Ordnungen im Wandel

Die Herausgeber/-innen sind in der Gruppe **Transdis e.V.** organisiert, einer Vereinigung junger Wissenschaftler/-innen aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, die eine mehrdimensionale und fachübergreifende Sichtweise auf soziale Phänomene fordern und fördern.

FRIEDRICH ARNDT, CARMEN DEGE, CHRISTIAN ELLERMANN,  
MAXIMILIAN MAYER, DAVID TELLER, LISBETH ZIMMERMANN (Hg.)

## **Ordnungen im Wandel**

Globale und lokale Wirklichkeiten  
im Spiegel transdisziplinärer Analysen

**[transcript]**



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>. Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

© 2008 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Lektorat & Satz: Friedrich Arndt, Carmen Dege, Christian Ellermann, Maximilian Mayer, David Teller, Lisbeth Zimmermann (Hg.)

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-89942-783-7

PDF-ISBN 978-3-8394-0783-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

## INHALT

### *Einleitung*

#### **Ordnungen im Wandel**

#### **Herausforderungen zwischen Empirie und Theorie, Praxis und Wissenschaft**

9

---

FRIEDRICH ARNDT / CARMEN DEGE /

CHRISTIAN ELLERMANN / MAXIMILIAN MAYER /

DAVID TELLER / LISBETH ZIMMERMANN

### *I. Abschnitt*

#### **Institutionelle Ordnungen im globalen, nationalen und lokalen Wandel: Divergierende Bezugspunkte, diskursive Konkurrenz und prekäre Legitimität**

17

---

CONSTANTIN HRUSCHKA / MAXIMILIAN MAYER

#### **Ordnung jenseits des Nationalstaats.**

#### **Zur neuen Rolle der Vereinten Nationen**

21

---

JOSEF BORDAT

#### **Selbstbestimmung in Zeiten transnationalen Rechts**

37

---

AXEL DOMEYER

#### **Die Störung des Staats-Effekts.**

#### **Kulturelle Überreste und die spukenden Geister des Spätsozialismus in Laos**

57

---

PATRICE LADWIG

#### **›Urbane Wachen‹ und die neuen Polizeien.**

#### **Wenn im Quartier die Randständigen ins Zentrum rücken**

81

---

VOLKER EICK

<b>Territoriale Strategien nicht-staatlicher Gewaltakteure in Jakarta</b>	105
---	-----

BODO SCHULZE

## ***II. Abschnitt***

<b>Zwischen Teleologie und <i>multiple modernities</i> – Ordnungswandel und Zeit</b>	129
--	-----

FRIEDRICH ARNDT

<b>Der Hysteresis-Effekt – Persistenz im Wandel: Ein Beitrag zur interdisziplinären Öffnung eines Phänomens</b>	135
---	-----

NADINE R. LEONHARDT / MICHAEL COLLEL

<b>Grenzüberschreitende Verrechtlichungsprozesse: Einige Überlegungen zur Konzeptualisierung</b>	155
--	-----

OLGA ARNST

<b>Kulturelle Dimensionen von Souveränität und die Grenzen des »westfälischen« Modells in Südostasien</b>	177
---	-----

STEPHAN ENGELKAMP

<b>Zur Interaktion von Demokratie, traditionellen Ordnungssystemen und Gewalt in Südasi</b>	197
---	-----

MIRJAM WEIBERG-SALZMANN

## ***III. Abschnitt***

<b>Gegenseitige Irritation – vom Umgang mit theoretischer Vielfalt</b>	217
--	-----

DAVID TELLER

<b>Legitimationsprobleme des Wirtschaftssystems Entgegenkommende Tendenzen einer integrativen Wirtschaftsethik</b>	223
--	-----

RENÉ ZIMMERMANN

<b>Unterwegs in der Globalisierung: Eine anthropologisch-politische Konzeption der Pilgerschaft</b>	245
---	-----

MARIANO BARBATO

<b>Eine (gute) Ordnung?</b>	
<b>Perspektiven auf Klinische Ethik-Komitees</b>	269
<hr/>	
FLORIAN SÜSSENGUTH	

#### *IV. Abschnitt*

<b>Die Grenzen des »Containerstaats« –</b>	
<b>Versuch einer Neuorientierung</b>	289
<hr/>	
LISBETH ZIMMERMANN	

<b>Transformationen europäischer Grenzen</b>	293
<hr/>	
JAN-HENDRIK KAMLAGE / TILL KATHMANN / SONJA WROBEL	

<b>Dynamik von Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen:</b>	
<b>Ein substaatlicher Blick auf die Entwicklung</b>	
<b>von (Un-)Sicherheit im Sudan</b>	325
<hr/>	
JAN-THILO KLIMISCH	

<b>»Governance Without Government« –</b>	
<b>Politische Ordnung im Osten der DR Kongo</b>	351
<hr/>	
CORINNA JENTZSCH	

<b>Bildnachweis</b>	379
---------------------	-----

<b>Autorinnen und Autoren</b>	381
-------------------------------	-----





## ***Einleitung***

### **Ordnungen im Wandel:**

### **Herausforderungen zwischen Empirie und Theorie, Praxis und Wissenschaft**

---

FRIEDRICH ARNDT/CARMEN DEGE/CHRISTIAN ELLERMANN/  
MAXIMILIAN MAYER/DAVID TELLER/LISBETH ZIMMERMANN

Die Wahrnehmung, wir lebten in einer Zeit grundlegenden Wandels, die gleichermaßen große Unklarheiten und Herausforderungen bereit halte, zählt heute zu den festen Größen in den Sozialwissenschaften. Dementsprechend ist die Rede von einer Zunahme von »Unübersichtlichkeit«, von Erfahrungen der »Entgrenzung«, vom Anbruch eines »postnationalen Zeitalters« und der nicht zu beherrschenden Dynamik einer so genannten »Globalisierung«, die durch ein neuartiges und schwer durchdringbares, weltumspannendes Netz wechselseitiger Abhängigkeiten und Wirkungszusammenhänge charakterisiert sei. Ob es sich hierbei tatsächlich um etwas Neues handelt, kann allerdings in Zweifel gezogen werden. So wie die Moderne keineswegs eine konsistente Erscheinung darstellt(e) bzw. den ihr zugeschriebenen Prämissen selten gerecht wurde (Latour 1995, Beck/Bonß 2001), scheint auch die Postmoderne allerlei Fragmentierungen aufzuweisen und lässt keine der alten wissenschaftlichen Gewissheiten unberührt.

Wir gehen davon aus, dass die sozialen, politischen, rechtlichen und ökonomischen Ordnungen global wie lokal im Wandel begriffen sind. Im Titel des vorliegenden Bandes *Ordnungen im Wandel. Globale und lokale Wirklichkeiten im Spiegel transdisziplinärer Analysen* steht »Ordnungen« nicht ohne Grund im Plural. Damit nehmen wir Bezug auf

die Vielfältigkeit von Ordnungsmodellen, die in spezifischen historischen, in spezifischen regionalen und auch in spezifischen disziplinären Kontexten stehen bzw. in diesen wahrgenommen werden und problematisieren diese Kontextabhängigkeit. Der vorliegende Band nimmt die speziellen Phänomene konkreter Fälle ernst, möchte dabei aber dennoch mithilfe von Querschnittsfragen den Blick auf das Allgemeine, Gemeinsame behalten. Dass man beim Blick auf das Allgemeine stets eine subjektive Brille aufhat, versteht sich ja von selbst, egal ob diese durch eine als »westlich« verstandene Erfahrung begründet ist und/oder durch bestimmte disziplinäre Traditionslinien. Wir halten es für unablässig dabei mitzureflektieren, wie die jeweils verwendeten Kategorien geprägt sind und wie sie selbst wieder die Möglichkeiten und Grenzen des Erkennbaren prägen – dies betrachten wir eigentlich als selbstverständliche Anforderung an wissenschaftliches Arbeiten, doch in der Praxis geschieht dies selten.

Mit der Erfahrung der Eingeschränktheit werden die Gesellschaftswissenschaften auch unter einem inhaltlichem Aspekt konfrontiert: Jemem Aspekt, den man meistens mit dem Label »Eurozentrismus« fasst. Gemeint sind damit Übertragungen von Denkmustern, Kategorien und wissenschaftlichen Vorgehensweisen, die in einem »westlichen« oder europäischen Kontext entwickelt und erprobt wurden und deren Übertragbarkeit auf ganz andere kulturelle, politische und soziale Kontexte lange Zeit schlicht angenommen wurde. Diese Erfahrung ist der eben genannten disziplinären Perspektive ganz ähnlich: Aufgrund der systematischen Eingeschränktheit des eigenen Blicks – die im Einzelnen übrigens oft gute Gründe hat, wie z.B. im Sinne der Gewährleistung methodischer Strenge und Nachvollziehbarkeit – läuft man Gefahr, den untersuchten aktuellen Phänomenen nicht mehr gerecht zu werden.

An einzeldisziplinären Erklärungsmodellen sowie an Anweisungen, wie mit dieser neuen empirischen und theoretischen Unübersichtlichkeit umzugehen sei, herrschte nie Mangel, denn die reiche Tradition gesellschaftswissenschaftlicher Forschung stellt einen großen Fundus an Ansätzen zur Verfügung. Doch die gegebenen Antworten bleiben hinter den untersuchten Phänomenen regelmäßig zurück.

Für diese Schwierigkeiten bestehen unterschiedliche Gründe. Ein ganz wesentlicher liegt im Zusammenhang zwischen der Art des aktuellen globalen Wandels und den disziplinären Traditionen. Die Phänomene, auf die sich die kategoriale Ordnung gesellschaftswissenschaftlicher Disziplinen bezieht, insbesondere das klassische Staatsmodell verbunden mit einer durch klare globale Machtverteilung strukturierten Staatenwelt, dürfte zurzeit tatsächlich einem tief greifenden Wandel unterworfen sein. Doch die einzelwissenschaftlichen Herangehensweisen ste-

hen diesen Verschiebungen und Verunsicherungen hilflos gegenüber, wenn und insofern sie in den ihnen bekannten Mustern verbleiben. Die lieb gewonnenen disziplinären Grenzen und damit einhergehenden Selbstverständlichkeiten strukturieren die Erkenntnismöglichkeiten oft bereits so vor, dass ein Denken jenseits der eigenen Kategorien unwahrscheinlich und somit auch ein umfassendes Verständnis der untersuchten Phänomene in weite Ferne rückt.

Es wird zwar oft gefordert, Anregungen aus anderen Disziplinen aufzunehmen oder gar einen gemeinsamen Zugang zu suchen, um die eigenen fachlichen Einschränkungen wieder wett zu machen, doch die Realität des wissenschaftlichen Alltag ist stattdessen meist von Konkurrenz geprägt. Angesichts von Mittelknappheit gilt es, die eigene Disziplin im zwischendisziplinären Wettbewerb zu positionieren wie ein Produkt am Markt, anstatt sich auf einen über Fachgrenzen hinausgehenden Verständigungsprozess ernsthaft einzulassen, bei dem durchaus die Axiome und Denkgewohnheiten der eigenen Disziplin massiv in Frage gestellt werden können.

## **Transdisziplinarität – ein Forschungs- und Wissenschaftsprinzip**

Eine Möglichkeit den Herausforderungen gesteigerter Komplexität und gleichzeitiger Fachkonkurrenz zu begegnen, besteht in der Hinwendung zu einem anderen Verständnis von Wissenschaft, das wir mit *Transdisziplinarität* bezeichnen. Unter einer transdisziplinären Wissenschaft verstehen wir weder eine eigene Wissenschaftstheorie, welche die oben beschriebenen Herausforderungen und Probleme alleine meistern oder lösen kann, noch soll sie eine bloße Methodensammlung sein. Vielmehr handelt es sich vor allem um ein *Forschungs- und Wissenschaftsprinzip* (vgl. Mittelstraß 2005). Transdisziplinarität zielt darauf ab, der fachlichen Partikularisierung der Wissenschaften entgegenzuwirken, indem ein auf das Verstehen anderer disziplinärer Herangehensweisen angelegter Kommunikationsprozess initiiert wird. Es geht in erster Linie darum, zu verhindern, dass sich die Grenzen verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen zu Erkenntnisgrenzen fortentwickeln, bzw. dort wo dies bereits geschehen ist, eine Gegenbewegung anzustoßen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss eine transdisziplinäre Wissenschaftspraxis alternative wissenschaftliche Organisationsformen anbieten, die keiner disziplinären Logik folgen, sondern disziplinäre Engführungen und Blickwinkel aufbrechen und durch andere Sichtweisen erweitern können. Es gilt daher, Erkenntnis nicht als den Vorgang des Erkennens einer vorher fest-

stehenden Wahrheit zu verstehen, sondern als einen Kommunikationsprozess mit offenem Ausgang.

## Transdisziplinarität in der Praxis

Wie aber lässt sich ein derart »idealistischer« Anspruch praktisch umsetzen? Die Offenheit, sich auf andere Ansätze tatsächlich einzulassen und die Position der Gesprächspartner nachzuvollziehen, sollte sich am ehesten bei NachwuchswissenschaftlerInnen finden. Zu diesem Zweck gründeten junge GesellschaftswissenschaftlerInnen den Verein Transdis e.V., der sich als eine Organisation versteht, die insbesondere jungen WissenschaftlerInnen die Partizipation an transdisziplinären Kommunikations- und Erkenntnisprozessen ermöglichen möchte. Auf der Tagung *Ordnungen im Wandel*, die im Januar 2007 in Berlin stattfand, wurde ein erster Versuch gemacht, sich problemorientiert mit aktuellen gesellschaftlichen Fragestellungen aus verschiedenen disziplinären Blickwinkeln auseinanderzusetzen und Forscherinnen und Forschern zu ermöglichen, sich gegenseitig mit fachfremden Gedankenimpulsen zu inspirieren.<sup>1</sup>

Umgesetzt wurde der theoretische Anspruch mithilfe verschiedener Arbeitsformen, die gewohnte Tagungsformen innovativ aufbrachen. Den Einstieg bildeten Workshops zu Fragestellungen, die quer zu klassischen fachlichen Herangehensweisen lagen und sich an überfachlichen Problemstellungen orientierten. Hier präsentierten WissenschaftlerInnen aus verschiedenen Disziplinen ihre Beiträge, um diese später der Diskussion zu stellen. Dabei zeigte sich, wenig überraschend, dass die strukturierende Macht der Fachsprache transdisziplinäre Verständigungsprozesse schwierig gestaltet. Ob die unweigerlichen Momente der Frustration überwunden werden können und schließlich ein inspirierender Austausch gelingen kann, hängt wesentlich von der transdisziplinären Kompetenz der Beteiligten ab. In Anlehnung an Mittelstraß lässt sich der Kernpunkt einer solchen Kompetenz in »dem uneingeschränkten Willen der Betei-

---

1 Die Tagung wurde ermöglicht durch die finanzielle Unterstützung der Freien Universität Berlin, der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, der Stiftung Wert(e)volle Zukunft und der Society for the Promotion of Education and Training e.V. Dank für Hilfe gebührt auch der Studienstiftung des deutschen Volkes, insbesondere Frau Dr. Astrid Irrgang und Herrn Dr. Marcus Lippe, sowie Frau Sybill De Vito-Egerland von der Freien Universität Berlin. Die Organisation der Tagung lag neben den Herausgebern in den Händen von Jan Bungenstock und Hans-Benjamin Steffen. Lydia-Maria Ouart, Greti Pilscheur und Batbold Otgonbayar waren unermüdliche Helfer.

ligten zu lernen und [der] Bereitschaft, die eigenen disziplinären Vorstellungen zur Disposition zu stellen«, ausmachen (Mittelstraß 2005: 22).

Um diese Kompetenz auch durch die Diskussionsform zu fördern, wurde die Tagung im Anschluss an die Workshop-Phase mit einem *Open Space* fortgesetzt. Anders als bei »klassischen« Konferenzmethoden wie Workshops oder Podiumsdiskussionen werden beim *Open Space* jegliche Hierarchien aufgelöst. JedeR Beteiligte kann in einer ersten Phase Fragen formulieren, die ihm ein Anliegen sind; die Zeit- und Raumplanung folgt diesen Anliegen. Die Veranstalter üben so nicht durch einen vorgegebenen organisatorischen Rahmen Macht über die Kommunikationsprozesse aus, sondern überlassen es der Selbstorganisation der TeilnehmerInnen, Inhalte und Wege der Diskussion zu finden.

In den Diskussionen während des *Open Space* zeigten sich sowohl spannende Verbindungen und unerwartete Einsichten, als auch erhebliche Schwierigkeiten, eine passende Sprache für zwischenfachliche Verständigungsprozesse zu finden. Es zeichnet sich ein steiniger Weg ab, sofern der Anspruch transdisziplinären Arbeitens nicht nur ein Lippenbekenntnis bleiben soll. Zwar mag die oben geschilderte Bereitschaft, die eigenen disziplinären Vorstellungen zur Disposition zu stellen, eine wichtige Voraussetzung von Transdisziplinarität sein, allerdings ist sie nicht hinreichend, um eine wirkliche transdisziplinäre Verständigung zu erreichen. Hierfür ist eine Auseinandersetzung mit anderen disziplinären Sichtweisen notwendig und diese ist wiederum auf eine gemeinsame Sprache angewiesen, in der verschiedene disziplinäre Logiken ausgetauscht werden können. Man mag sich der apologetischen Haltung Luhmanns anschließen und feststellen, dass »Verstehen« erst einmal die unwahrscheinliche Variante von Kommunikation zwischen – wie auch immer gearteten – Systemen ist (vgl. Luhmann 1986) und daraus den Schluss ziehen, dass es eigentlich keine Alternative dazu gibt, es sich in der molligen Wärme der eigenen disziplinären Semantik bequem zu machen. Aufgrund der oben geschilderten Herausforderungen und Probleme, vor denen wir die Sozialwissenschaften aktuell sehen, ziehen wir einen konstruktiveren Umgang mit den genannten Verständigungsschwierigkeiten vor: Die erfolgreiche transdisziplinäre Verständigung mag eine »unmögliche Operation« sein – und doch sollte sie stets angestrebt werden. Transdisziplinäre Verständigung ist daher immer »transdisciplinari-té à venir«.

## **Zur Gliederung des Buches**

Erste vorsichtige Erfolge transdisziplinärer Verständigung ließen sich auf den Diskussionen der Tagung verfolgen. Und doch lassen sich diese Anfänge in den in diesem Band vorliegenden Beiträgen nicht vollständig abbilden. Dies ist nicht überraschend, wenn man sich das Bild der sowohl organisatorischen als auch zeitlichen Anforderungen an langfristige Transdisziplinarität vor Augen führt (vgl. Schophaus/Dienel/von Braun 2003). Der Dynamik und den Institutionen der disziplinär organisierten Wissenschaft kann man nicht ohne weiteres von heute auf morgen entkommen. Und doch finden sich in den vielseitigen Beiträgen dieses Bandes nicht nur weiterführende Einsichten in die Fragestellungen der vier Abschnitte, sondern auch Spuren eines transdisziplinären Anstoßes. Es ist unsere Hoffnung, dass sich diese Spuren zu breiteren Pfaden entwickeln werden.

Um die Diskussion und die daraus hervorgegangene Weiterarbeit an den Beiträgen abzubilden, ist der Band in vier Abschnitte unterteilt, die in etwa den Workshops der Tagung entsprechen.

Im ersten Abschnitt rücken die Autoren die normativen und praktischen Auswirkungen des Wandels bzw. des Abbaus von Staatlichkeit oder staatlicher Institutionen und Politiken auf globaler, nationaler und lokaler Ebene in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Josef Bordat und Axel Domeyer befassen sich mit den Konsequenzen der Entwicklung des Völkerrechts bzw. des internationalen Wirtschaftsrechts, die entweder als Gefahr für das Prinzip der Selbstregierung oder als Hoffungsschimmer für die Entstehung einer gerechteren globalen Ordnung betrachtet werden. Patrice Ladwig untersucht die religiösen »Gespenster«, die das sich in einer Reformphase befindliche kommunistische Regime in Laos heimsuchen und seine Legitimität in Frage zu stellen drohen. Volker Eick und Bodo Schulze richten ihren Blick auf die Verlagerung von staatlicher Ordnungspolitik auf private Akteure in Großstädten am Beispiel Jakartas und Berlins.

Die Beiträge des zweiten Abschnitts von Nadine Renée Leonhardt und Michael Collel, Olga Arnst, Stephan Engelkamp sowie Mirjam Weiberg-Salzmännchen wenden sich einer zentralen Frage des Wandels von Ordnungen zu: dem Verhältnis von Wandel und Zeit. Dabei wird zum einen die grundlegende Frage nach dem Begriff von Wandel selbst beleuchtet, als auch die Einheitlichkeit von Zeit in Frage gestellt. In den Blick kommen parallele Zeitlichkeiten, die keiner Teleologie folgen, sondern sich an konkreten Phänomenen überlagern und verschränken. So entstehen neue Perspektiven auf die Dynamik gleichzeitiger und ungleichzeitiger Entwicklung.

Der dritte Abschnitt will Denkmöglichkeiten zu ökonomischen Phänomenen jenseits der existierenden individualistischen Eindimensionalität der herrschenden ökonomischen Theorie anbieten. Hierzu greifen die Autoren René Zimmermann, Mariano Barbato und Florian Süssenguth auf theoretische Inspirationsquellen jenseits des methodologischen Individualismus zurück, welcher die Ökonomie seit ihrer Ausdifferenzierung aus einer allgemeinen Wissenschaft von der Gesellschaft dominiert. Theologische und systemtheoretische Argumentationsstränge sowie eine Spielart der Kritischen Theorie werden auf verschiedenen Aspekte ökonomischer Theorie und Phänomene angewandt, um einen gänzlich anderen Blickwinkel jenseits von »Optimierung und Effizienz« einnehmen zu können.

Der vierte Abschnitt hat Phänomene im Blick, die die zentrale Einheit für Analyse und Theoriebildung der sozialwissenschaftlichen Disziplinen, den Staat, in Frage stellen. Die Autoren Corinna Jentsch, Jan-Hendrick Kamlage, Till Kathmann, Jan-Thilo Klimisch und Sonja Wrobel untersuchen dafür Formen gesellschaftlicher Ordnung auf lokaler wie auf suprastaatlicher Ebene im europäischen Kontext und im Kontext sogenannter »*failed states*«.

Wir hoffen, dass dieser Band nur ein erster Beitrag eines Gesprächs zwischen VertreterInnen gesellschaftswissenschaftlicher Forschung ist, die bereit sind, ihre Sichtweise im transdisziplinären Austausch zu erläutern, zu hinterfragen und zu erweitern.

Ohne die Unterstützung der Society for the Promotion of Education and Training e.V. sowie privater Spenden wäre die Publikation dieses Buches nicht möglich gewesen. Gedankt sei auch allen, die die Konzeption des vorliegenden Bandes konstruktiv und kritisch begleitet haben. Dies gilt auch für die Autoren der folgenden Beiträge, deren Zusammenarbeit für das Gelingen des Projekts entscheidend war.

## Literatur

- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.) (2001): Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Latour, Bruno (1995): Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie, Berlin: Akademie-Verlag.
- Luhmann, Niklas (1986): Systeme verstehen Systeme. In: Luhmann, Niklas/Schorr, Eberhard-Karl (Hg.), Zwischen Intransparenz und Verstehen. Fragen an die Pädagogik, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 72-118.

- Mittelstraß, Jürgen (2005): »Methodische Transdisziplinarität«. In: Technikfolgeabschätzung - Theorie und Praxis. Heft 2 (14), S. 18-23.
- Schophaus, Malte/Dienel, Hans-Liudger/von Braun, Christoph-Friedrich (2003): »Von Brücken und Einbahnstraßen. Aufgaben für das Kooperationsmanagement interdisziplinärer Forschung«, Literaturstudie im Auftrag der Andrea von Braun Stiftung, [http://www.avbstiftung.de/fileadmin/public/Von\\_Bruecken\\_und\\_Einbahnstrassen.pdf](http://www.avbstiftung.de/fileadmin/public/Von_Bruecken_und_Einbahnstrassen.pdf).



## ***I. Abschnitt***

### **Institutionelle Ordnungen im globalen, nationalen und lokalen Wandel: Divergierende Bezugspunkte, diskursive Konkurrenz und prekäre Legitimität**

---

CONSTANTIN HRUSCHKA/MAXIMILIAN MAYER

Der Phänomenkomplex, mit dem sich die Artikel des ersten Abschnitts im Wesentlichen befassen, sind die Verlagerung von Staatsaufgaben sowie die schleichende Depotenzierung staatlicher Souveränität sowohl nach »oben« z.B. an transnationale Rechtssysteme als auch nach »unten« an lokale private Sicherheitsakteure. Wie ein roter Faden zieht sich dabei die Frage nach der Legitimität der im Entstehen begriffenen neuen (politischen) Ordnungen durch die Beiträge. Alle Analysen verweisen darauf, dass die Legitimität der unterschiedlichen Ordnungsmodelle, die sich im Wandel, Neuaufbau bzw. in der Reproduktion befinden sowohl in der Alltagspraxis als auch auf der Ebene normativer Überlegungen oftmals prekär bzw. zweifelhaft ist.

Der vielfältig verwendete, schillernde Begriff »Ordnung« verfügt über unzählige Dimensionen und Facetten. Ordnung lässt sich kaum auf eine erschöpfende Definition reduzieren. Vielmehr erscheint es uns fruchtbarer zu sein, mögliche unterschiedliche Dimensionen von »Ordnung«, die in den nachfolgenden Texten dieses Abschnitts (und darüber hinaus im ganzen Band) auftauchen, nebeneinander zu stellen und nach Querverbindungen und Zusammenhängen zu fragen. Auf diese Weise wird das praktische und das theoretische Bedeutungsfeld von Ordnung umrissen, oder anders gesagt, »Ordnung« (ohne Anspruch auf Vollstän-

digkeit) analytisch eingekreist. Auch wenn die Autoren hierbei vom Grundansatz her die unterschiedlichen disziplinären Perspektiven der Rechtsphilosophie, der Politikwissenschaft, der Ethnologie sowie der Humangeographie einnehmen und ihre Untersuchungsgegenstände sich in unterschiedlichen Kontexten befinden, fallen doch etliche Verknüpfungen auf.

Wenn in sozialwissenschaftlichen Kontexten von Ordnung die Rede ist, dann wird in Anlehnung an verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen, die wiederum selbst Grenzziehungen im gesellschaftlichen Zusammenleben widerspiegeln, meist zwischen mehreren »Ordnungen« unterschieden, wie z.B. einer sozialen, politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen etc. Ordnung.

*Bordat* und *Domeyer* greifen sich den Bereich der nationalen Rechtsordnung heraus und stellen in ihren jeweiligen Texten fest, dass es zu einer zunehmenden Verlagerung (des Versuchs) der Rechtsdurchsetzung auf der legislativen Ebene und teilweise auch auf der Ebene der Rechtssprechung weg von den nationalen Parlamenten bzw. Gerichten hin zu völkerrechtlichen Mechanismen wieder Ausdifferenzierung des internationalen Wirtschaftsrechts der Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Institutionen kommt. Während *Bordat* auf die aus der Perspektive der Entwicklung einer im globalen Sinne gerechteren Weltordnung wünschenswerten Aspekte verweist und – ohne dabei die problematischen Seiten zu verhehlen – eine Entwicklung skizziert, in der Staaten als Rechtsobjekte in die Pflicht genommen werden können, diskutiert *Domeyer* die praktischen und theoretischen Konsequenzen einer Transnationalisierung des Rechts für die politische Ordnung. Seinen Schlussfolgerungen gemäß würde das Prinzip der Selbstregierung als einzige heute im »Westen« legitime Regierungsform durch die Ausweitung des transnationalen Rechts unmöglich gemacht werden.

Damit wird zugleich deutlich, dass die rechtliche und die politische Ordnung – auch wenn sie analytisch oft und meist eher unscharf getrennt werden – eng zusammenhängen bzw. sich über (konzeptionelle) Wechselwirkungen stark beeinflussen. Ein entscheidender Aspekt, der alle Ordnungen im Kern betrifft, ist die Frage nach der »subjektiven« Legitimität d.h. nach der Anerkennung einer Ordnung durch die in ihrem Rahmen handelnden Menschen. Ebenso wie die angesprochene Transnationalisierung des Rechts große und aus theoretischer Perspektive unüberwindbar scheinende Legitimitätsmängel mit sich bringt, zeigt sich am Fall der Volksrepublik Laos, wie sehr gerade ein vergleichsweise junger Staat für den Aufbau und die Erhaltung bzw. Erzeugung eigener Legitimität kämpfen muss. Legitimität wird hier nicht wegen mangelnder demokratischer Verfahren in Frage gestellt, sondern auf der Grund-

lage verschwunden geglaubter Glaubensformen und unterdrückter religiöse Praktiken, die einer alternativen Deutung von Ordnung Ausdruck verleihen. Offenbar können (aus der Perspektive der Durchsetzungsfähigkeit) erfolgreiche politische Ordnungen nicht ohne eine hegemoniale Repräsentation auskommen, die auch die Subjekte in den Blick nimmt und die Gefühle und die geistigen Bedürfnisse der Menschen anspricht. Insofern zeigt die Analyse von *Patrice Ladwig*, dass der Wandel von Ordnungen kein rein äußerliches oder gar objektiv-rationales Phänomen ist. Vielmehr spiegeln sich weit reichende gesellschaftliche und politische Umbrüche auf der individuellen Ebene auch in psychologischen Aneidungen und Imaginationen wieder. Sowohl *Ladwig* als auch *Bodo Schulze* in seiner Untersuchung der Rolle des *Forum Betawi Rempug* für die Sicherheitsordnung Jakartas, verweisen auf die legitimitätsstiftende Bezugnahme auf historisch und religiös Sinn stiftende Personen und Gestalten sowie auf überlieferte Lebens- und Glaubenspraktiken.

Die Stabilität und Dauerhaftigkeit von Ordnungen scheint stark von ihrer erfolgreichen »Naturalisierung« und Subjektivierung abzuhängen, die nur durch eine tiefe Durchdringung des Alltagslebens der Bevölkerung erreicht werden kann. Ordnung muss daher Sinn bereitstellen können und dem Einzelnen Raum geben, die eigenen und die kollektiven emotionalen, kognitiven, repräsentativen und ökonomischen Bedürfnisse befriedigen zu können. Ist sie dazu nicht in der Lage, dann »tauchen« (unvermutet und deutungsstark) konkurrierende Sinnsysteme auf, die zumindest die symbolische Repräsentation bestehender Ordnungen unterminieren können. Jeder Staat also, so könnte man in Anlehnung an Hannah Arendts Machtbegriff sagen, der sich nicht auf eine in diesen Dimensionen Sinn gebende Ordnung stützen kann, hat seine Macht verloren oder ist von diesem Machtverlust akut »bedroht«. Ähnliches gilt für den Zusammenhalt der Männerbünde in Jakarta. Von dieser Warte aus betrachtet, kann Ordnung als eine Art symbolisches oder psychologisches Geflecht verstanden werden, das sich von den Höhen der offiziellen staatlichen Repräsentationen bis in die tägliche Lebenspraxis und das Denken der Menschen erstreckt und (nur) auf diese Weise dauerhaft reproduziert wird.

Ordnungen schweben daher gerade nicht im luftleeren Raum. Die Beiträge von *Schulze* und *Eick* verweisen auf die kaum zu überschätzende Bedeutung, die ein geschlossener territorialer Raum als Ressource für Ordnungen hat. Beide beschreiben Veränderungen in der Herstellung von Sicherheit auf lokaler Ebene in Metropolen. Die Prozesse sind dabei keineswegs dieselben, die Ergebnisse weisen dennoch Parallelen auf. Während in Berlin (und anderen europäischen Städten) sich die lokale staatliche Autorität bewusst aus dem Quartiersmanagement zurückzieht

und private Akteure systematisch mit einbezieht – mit anderen Worten ein keineswegs schwacher Staat auf der Grundlage der neoliberalen Logik privatisiert und Aufgaben abgibt –, treten in Jakarta große Männergruppen als teils staatlich geduldete, teils kriminelle Akteure auf, die Mikroterritorien regelrecht besetzen und ein physisches Netzwerk von Kontrollposten errichtet haben. In beiden Fällen wird die »Übernahme« eines Mikroterritoriums durch bestimmte Akteure begleitet von einem rechtfertigenden Diskurs (entweder in Form einer neoliberalen Aktivierungs- und Zwangsrhetorik oder als Bezugnahme auf ethnische Zusammengehörigkeit und territoriale Besitzansprüche). Die neu entstandenen lokalen Ordnungsgefüge weisen eine prekäre Legitimität sowie (nach außen hin) geringe Transparenz auf und sind gekennzeichnet von einer territorial stark ausschließenden bzw. inkludierenden Kontrollpraxis, die die innere Logik und damit die lokale intersubjektive Transparenz als praktische Legitimitätsgrundlage nutzt.

Diese skizzenhaften Überlegungen, die einige Querverbindungen der in diesem Abschnitt versammelten Beiträge aufzeigen sollen und als Anregung für die Leserin und den Leser dienen mögen, weitere Verknüpfungen im ganzen Band zu erkennen oder zu erdenken, machen die Komplexität des Phänomens »Ordnung« sichtbar. Erst mithilfe von unterschiedlichen disziplinären Zugängen können die vielen möglichen Dimensionen von »Ordnungen im Wandel« offen gelegt werden. Dass man hierdurch nicht zu einer einheitlichen Schlussfolgerung gelangt (gelangen kann), sondern teils widersprüchliche Aussagen nebeneinander stehen bleiben (müssen), sollte als Gewinn einer solchen Vorgehensweise und als erklärende Anregung für transdisziplinäre Diskussionszusammenhänge gesehen werden. Wir möchten am Abschluss dieser Einleitung allen herzlich danken, die den Workshop vor und während der Tagung begleitet und durch ihr Mitdenken und Diskutieren (auch diese Überlegungen) bereichert haben.

## **Ordnung jenseits des Nationalstaats. Zur neuen Rolle der Vereinten Nationen**

---

JOSEF BORDAT

Ich möchte versuchen, im Rückgriff auf staats- und rechtsphilosophische Konzepte das Wesen und die Problematik einer internationalen Ordnung jenseits des Staats zu ergründen. Dabei soll es zunächst um die Frage gehen, warum diese überhaupt nötig ist. Sodann möchte ich die neue Rolle der Vereinten Nationen (VN) an Hand der momentan intensiv diskutierten Themen Interventionismus und Justiziabilität als weltweite Ordnungsmechanismen darstellen, um abschließend die wohl nicht lösbare Problematik der fehlenden Verbindlichkeit bei der Übertragung von Ordnungspolitik von der nationalen auf die globale Ebene anzusprechen.

### **Der Nationalstaat: Von der Koordination zur Subordination**

Staatlichkeit beinhaltet nach der *Drei-Elemente-Lehre* (Jellinek 1914: 396ff.) ein Gewaltmonopol, das sich auf ein bestimmtes Gebiet und das dort ansässige Volk bezieht, d. h. »[a]us der Sicht des Völkerrechts ist der Staat ein Völkerrechtssubjekt, dessen konstituierende Merkmale das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die (effektiv ausgeübte) Staatsgewalt bilden« (Ipsen 2006: 3). Das alleinige »Recht zur Gewalt« bezieht sich im modernen Staat aber nicht nur auf physische Gewaltanwendung (Polizei), sondern auch darauf, die Herstellung öffentlicher Güter (Bildung, Gesundheitswesen, Verkehr, etc.) zu gewährleisten, d. h. im Notfall auch zu erzwingen. Gerade dies scheint aber in Zeiten der Globalisie-

rung fraglich. Konnte bislang der Staat seine Angelegenheiten auf allen Ebenen weitgehend selbst regulieren, so ist dies im »globalen Zeitalter« nicht mehr möglich, da sich die Formen unmittelbarer (Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus) und mittelbarer Gewaltausübung (Umweltpolitik, Regelungen im Finanz- und Wirtschaftssystem) internationalisiert haben. Dieser Souveränitätsverlust bedeutet zunächst nur eine Depotenzenierung staatlicher Herrschaft, die sich in einem Paradigmenwechsel von der intervenierenden Subordination zur distanzierten, eingeschränkten Koordination zeigt. Insoweit wirkt der Staat nicht länger als absolutes Macht- sondern als sensibles, subsidiär tätiges Steuerungsinstrument. In einem solchen »Supervisionsstaat« (Willke 1994) ist nur noch »komplexes Regieren« erfolversprechend, politisches Handeln lediglich als bescheidenes, kluges Koordinieren gleichgeordneter Funktionssysteme sinnvoll (vgl. Gil 2003).

## **Die Vereinten Nationen: Von der Subordination zur Koordination**

Allerdings bleibt unklar, wie der Nationalstaat eingedenk seiner Abhängigkeiten diese Politikoption administrativ umsetzen kann, denn globale Probleme können nur global gelöst werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die entscheidende Frage, ob dem Depotenzenierungsprozess auf der Ebene des Nationalstaats nicht die umgekehrte Entwicklung auf globaler Ebene entgegen stehen sollte, also die Aufwertung der VN und ihrer Organisationen. Wenn der Nationalstaat von Macht auf Bescheidenheit, von Absolutheit auf »Ironie«, von Subordination auf Koordination umschaltet, braucht es dann nicht eine »Weltzentralmacht«, die umgekehrt ihre bescheidene bis zurückhaltende, selbstironische und ausschließlich koordinative Rolle aufgibt und ein Regime der Subordination initialisiert, das für die zentralen Staatsfunktionen, die ehemals der Nationalstaat besorgte, Institutionen und Mechanismen bereitstellt, welche diesen zumindest ergänzen können? Dazu sollen neben der Darstellung des Konflikts von Menschenrechtsschutz und Souveränität im VN-System exemplarisch zwei aktuelle Entwicklungen im Völkerrecht angesprochen werden, welche die VN aus der Rolle des Koordinators in eine Position der Subordination bringen: Die Konzeption eines humanitären Interventionismus (*The Responsibility To Protect*, 2001) und die Einrichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit (*Römisches Statut*, 1998).

## Das konstitutive Dilemma der Vereinten Nationen

Von Anfang an standen die VN durch ihre konstituierenden Normenkataloge *Charta* (1945) und *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR, 1948) vor der schwierigen Aufgabe, den Schutz der in der AEMR verbrieften Menschenrechte unter das *Prinzip der Souveränität* der Staaten zu stellen (vgl. Bordat 2006: 202ff.), ein Prinzip, welches das kontemporäre Völkerrecht von der Westfälischen Ordnung (1648) übernahm und welches in der Charta unter dem Vorzeichen einer dekolonialisierten Welt als Basis der internationalen Beziehungen ausdrücklich bestätigt wurde. So heißt es in Artikel 1 zu den »Ziele und Grundsätzen« der VN unmissverständlich: »Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: [...] 2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der *Gleichberechtigung* und *Selbstbestimmung* der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln [...]« (Hervorhebung von J.B.). Die Festlegung dessen, was Maßstab für den Umgang der Einzelstaaten untereinander sein soll, bildet auch für die VN im praktischen Umgang mit den Staaten die entscheidende Hemmung für jedwede Subordinationsbefugnis. Diese Selbstbeschränkung wird in den Kapitel VI und VII der VN-Charta teilweise revidiert, denn dort billigen sich die VN das Recht zu, die souveränen Staaten zur Einhaltung der wesentlichen Bestandteile von Charta und AEMR zu bewegen, mit friedlichen Mitteln der Diplomatie (Kapitel VI), aber auch mit Zwangsmaßnahmen, die von Wirtschaftsembargos bis hin zu militärischer Gewaltanwendung reichen (Kapitel VII). Zwischen diesen beiden Maßnahmenbündeln entwickelte sich im Zuge des Kalten Krieges der Begriff der Friedenssicherung (*peacekeeping*), der in der Charta nicht erwähnt ist und der von Dag Hammarskjöld – VN-Generalsekretär von 1953 bis 1961 – als »Kapitel Sechseinhalb« bezeichnet wurde. Friedenssicherung meint dabei die Überwachung eines Waffenstillstands zwischen kriegführenden Parteien, unter der Bedingung, dass beide Parteien dem Tätigwerden der leicht bewaffneten VN-Friedenstruppen, die ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen dürfen (die so genannten »Blauhelme«), zustimmen.

## Die faktische Verschärfung des Dilemmas und der Paradigmenwechsel

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und dem Ende des Kalten Krieges konnte die Rolle der VN neu definiert werden (vgl. Czempiel 1994). Das Souveränitätsprinzip blieb zwar grundsätzlich erhalten, doch der Aspekt der Friedensschaffung (*peacemaking*) rückt im-

mer mehr ins Blickfeld. Der ehemalige UN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali (von 1992 bis 1996 im Amt) erklärte die Zeit der absoluten und ausschließlichen Souveränität für abgelaufen (vgl. Butros-Ghali 1993). Sein Nachfolger im Amt, Kofi Annan, setzte diese Linie fort. Er hatte in seinem Bericht vom 21. März 2005 dementsprechend festgehalten: »*No legal principle – not even sovereignty – should ever be allowed to shield genocide, crimes against humanity and mass suffering.*« (Annan 2005).

Eine mehr auf ideelle Werte als auf reale Kräfteverhältnisse, auf Völker mehr als auf Staaten, auf Humanität mehr als auf Souveränität gegründete Konzeption internationaler Beziehungen gewinnt also verstärkt an Bedeutung. Menschenrechtsverletzungen werden nicht mehr ausschließlich als innerstaatliche Angelegenheiten betrachtet. Internationale Beziehungen werden vermehrt subordinativ geregelt. Ein Beispiel sind die jüngsten Entwicklungen in den Einrichtungen zur Organisation der Weltwirtschaft. Hier entstanden nach der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1995 neue Regime, die mit neuen Regelungsansprüchen auftraten, welche den Gedanken der Subordination in konkrete Bestimmungen umsetzten (zum Beispiel hinsichtlich von Streitschlichtungsmechanismen, denen sich die Nationalstaaten im WTO-System unterwerfen). Die VN und ihre Organisationen wollen mehr sein als eine ausschließlich auf Koordination angelegte Plattform.

Entscheidend für diesen Paradigmenwechsel ist insbesondere folgender Umstand: Die VN sahen sich seit Beginn der 1990er Jahre des öfteren aufgefordert, militärische Interventionen vorzunehmen, um Kriege zu beenden, humanitäre Hilfe zu ermöglichen bzw. ganz allgemein Recht und Ordnung im Sinne der UN-Charta sowie der AEMR in bestimmten Regionen der Erde wieder herzustellen. Dabei wurden im wesentlichen drei interventionsauslösende Fälle unterschieden: 1. Angriffskriege, also militärische Aggressionen eines oder mehrerer souveräner Staaten auf andere souveräne Staaten<sup>1</sup>, 2. Bürgerkriege und innere Krisen souveräner Staaten<sup>2</sup> und 3. Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Institutionen (vgl. Bordat 2006: 205ff.).

---

1 Als Beispiel sei der Überfall des Irak auf Kuwait vom August 1990 genannt.

2 Als Beispiel mag Somalia dienen, das 1992 im Chaos des Bürgerkriegs versank und in dem zunächst humanitär und dann (August 1992) auch militärisch interveniert wurde (Operation »*Restore Hope*«), um die humanitäre Hilfe aufrechtzuerhalten und die Hilfslieferungen vor Plünderern zu schützen (nach einhelliger Meinung der in Somalia aktiven Nichtregierungsorganisationen jedoch ohne Erfolg, vgl. Jean 1993).



Das entscheidend Neue ist die Auffassung, dass der außen- bzw. innenpolitisch aggressive Staat (erster und zweiter Fall) seine Souveränität verwirkt, hinter der er sich zu verschanzen versucht bzw. dass er sie verliert, wenn er in Chaos und Anarchie versinkt<sup>3</sup>. Nach neuer Lesart von Charta und AEMR wiegt der Aspekt der Schutzbedürftigkeit des Volkes oder von Teilen des Volkes schwerer als der Grundsatz staatlicher Souveränität, solange er gekoppelt ist an den Anspruch auf Nichteinmischung.

Der dritte Fall, Menschenrechtsverletzungen, ist dabei ein übergeordneter, denn auch Krieg und Bürgerkrieg stellen per se schon massive Menschenrechtsverletzungen dar. Hinzu kommen partikuläre, von staatlichen Institutionen wie Polizei und Militär verübte Gräueltaten wie Folterungen, Morde, systematische Vertreibungen etc., die auch ohne Kriegs- oder Bürgerkriegszustand geschehen können.

Das klassische Verständnis der Aggression als »Krieg« im herkömmlichen Sinne schwindet also in dem Maße, in dem die *Souveränität* als völkerrechtliches Paradigma in Frage gestellt wird. Nur wenn der »neue Krieg« bereits im frühen Stadium ernst genommen wird als Bedrohung für den Weltfrieden, können massive Menschenrechtsverletzungen unterbunden werden. Interventionen in eindeutigen Fällen von gerechtfertigtem Eingriff, also bei ethnischen Säuberungen und Völkermord, brauchen eine eindeutige Rechtsgrundlage.

Bei allen skeptischen Vorbehalten gegen einen »Weltstaat« und eine »Weltregierung« denke ich an eine verbindliche Pflicht der Weltgemeinschaft, über den Sicherheitsrat klare Kriterien für Gründe, Verlauf, Ziel und Nachbereitung einer Intervention zu erarbeiten und in geeignete Rechtsform zu bringen, die auch zu Verfahrensfragen Regelungen trifft, damit die Graubereiche klarere Konturen bekommen und Unilateralismen wie die *Nationale Sicherheitsstrategie* der USA (2002) obsolet werden. Hier ist der Reformbedarf unverkennbar. Ein Vorschlag aus dem Jahre 2001, das Gutachten *The Responsibility To Protect* der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), trägt dem Rechnung. Hinzu kommt das *Römische Statut* des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) von 1998, das den bisher jüngsten institutionellen Schritt einer grundlegenden Transformation des modernen Völkerrechts im 21. Jahrhundert darstellt. Mit der individualstrafrechtli-

3 Fraglich ist, ob man ab einem gewissen Grad an administrativer Unfähigkeit überhaupt noch den modernen Staatsbegriff anwenden kann. So ist ein Staat, der seine Aufgaben – und die Sicherheitsgewährleistung ist im Rahmen der eingangs erwähnten Drei-Elemente Lehre Jellineks eine originäre Staatsaufgabe – nicht mehr erfüllen kann, *definitionsgemäß* nicht mehr existent. Im Fall Somalias wurde entsprechend argumentiert.

chen Verantwortlichkeit natürlicher Personen und der – wenn auch zögerlichen – tatbestandlichen Berücksichtigung innerstaatlicher Konflikte wird an einem grundlegenden Prinzip des Völkerrechts gerüttelt: Einer ausschließlich auf Nationalstaaten als souveränen Völkerrechtssubjekten basierenden Weltordnung, zugunsten eines klaren Bekenntnisses zum Schutz der Menschenrechte. Diese beachtliche Entwicklung möchte ich nun nachzeichnen.

## Der humanitäre Interventionismus

Gleich zu Beginn des Gutachtens *The Responsibility To Protect* der kanadischen Regierung vom Dezember 2001, das von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)<sup>4</sup> erarbeitet und vom International Development Research Centre (IDRC) herausgegeben wurde, zeigt sich sowohl der Bezug zum aktuellen Schrecken des Terrors, als auch zugleich die abwägend-distanzierte Grundhaltung, die den ganzen Bericht prägt:

*»This report is about the so-called 'right of humanitarian intervention': the question of when, if ever, it is appropriate for states to take coercive – and in particular military – action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state. At least until the horrifying events of 11 September 2001 brought to center stage the international response to terrorism, the issue of intervention for human protection purposes has been seen as one of the most controversial and difficult of all international relations questions.« (IDRC 2001: VII).*

Es folgt eine weitere historische Motivierung und die Konkretisierung der Aufgabenstellung: *»With the end of the Cold War, it became a live issue as never before. Many calls for intervention have been made over the last decade – some of them answered and some of them ignored. But there continues to be disagreement as to whether, if there is a right of intervention, how and when it should be exercised, and under whose authority.« (IDRC 2001: VII).* Die Frage lautet also: Sind militärische Interventionen erlaubt, und wenn ja: wann, wie und unter wessen Führung? Damit wird ganz in Kontinuität des traditionellen *bellum iustum*-

---

4 Mitglieder der Kommission waren Gareth Evans und Mohamed Sahnoun als Vorsitzende sowie Gisèle Côté-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein und Ramesh Thakur als einfache Mitglieder.

Topos vorgegangen, indem zunächst die Frage des *ius ad bellum* und dann die des *ius in bello* adressiert wird.

In Anlehnung an die historische *recta intentio* fasst der Bericht die »right intention« in folgendem Leitsatz zusammen: »*The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.*« (IDRC 2001: XII).

Nur für den Fall von »*serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur*«, einhergehend mit »large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not« sind militärische Interventionen gerechtfertigt (IDRC 2001: XII). Dann allerdings folgt aus diesem »just cause« die Pflicht zum Eingriff, die sich – gegen geltendes Völkerrecht – über Souveränität, Nichteinmischung und Gewaltverbot erhebt: »*The principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.*« (IDRC 2001: XI). Von »responsibility« (Verantwortung) ist die Rede, nicht etwa von »possibility« (Möglichkeit). In der Praxis kann daraus nur eine »duty«, eine Pflicht, werden, die eigentlich dem Staat obliegt, in Fällen des Staatsversagens aber auf die Weltgemeinschaft übergeht. Grundsätzlich bleibt also die Zuständigkeit und Verantwortung beim Staat. Erst wenn sich zeigt, dass dieser nicht in der Lage oder nicht willens ist, dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist die Weltgemeinschaft am Zug. Entscheidend ist der Wandel des Souveränitätsbegriffs, der dem zugrunde liegt: Wenn überhaupt noch von staatlicher Souveränität gesprochen werden kann, dann nur im Sinne von Verantwortung für die Menschen. Damit die Weltgemeinschaft auf möglichst stabiler Basis die faktische Übernahme der Souveränität berechtigter Weise leisten kann, muss ihre Repräsentanz in den Entscheidungsgremien gewährleistet sein. Hier weisen die Reformvorhaben, insbesondere die Vergrößerung des UN-Sicherheitsrats, in die richtige Richtung. Das macht die Interventionsentscheidung in der Praxis nicht leichter, im Gegenteil: Die Interessendivergenz zwischen »the west« und »the rest« wird sich für die Entscheidungsfindung als hinderlich erweisen, doch wird nur diese globalisierte Konstitution des Sicherheitsrats für eine Legitimierung globalen »innenpolitischen« Handelns sorgen können. Dazu gehört aber auch ein eigenes VN-Truppenkontingent, das direkt dem Sicherheitsrat unterstellt ist. Mit einer solchen »Weltpolizei« wird das Problem der Rekrutierung der Einsatzkräfte umgangen, dass in vielen Fällen zu Verzögerungen und Ineffizienzen führt. Damit würde verhindert, dass die VN nach einer Interventionsentscheidung *de facto* auf den »good will« ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen bleiben.

Ferner sollten die im Zusammenhang mit gewaltsamen ethnischen Konflikten auftretenden Verletzungen elementarer Menschenrechte juristisch verfolgt werden. Damit komme ich zum zweiten Punkt, zur Justitiabilität von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« im Rahmen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit.

## **Die internationale Strafgerichtsbarkeit**

Der Gedanke, einzelne Täter zur Verantwortung zu ziehen, findet seinen Ausdruck im *Internationalen Strafgerichtshof* (IStGH). Das *Römisches Statut* (Röm. St., 1998) des IStGH schließt eine offenkundige Lücke zur Erfassung von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit«, kann also wirksam zum Tragen kommen bei der juristischen Erfassung und Verfolgung von Verbrechen, die im Graubereich zwischen völkerrechtswidrigen Kriegsverbrechen und solchen »gewöhnlichen« Verbrechen liegen, die dem jeweiligen nationalen Strafrecht zuwiderlaufen. Dies ist besonders wichtig, weil das nationale Strafrecht häufig gerade dann bestimmte Verbrechen straffrei lässt, wenn sie politisch gewollt sind, etwa Gewalt gegen ethnische oder religiöse Minderheiten, die auch von Staats wegen diskriminiert werden. Und essentiell wird es dann, wenn der Staat in Gestalt von Militär und Polizei auf seinem Gebiet selbst zum Täter wird. Mit dem Statut des IStGH lassen sich Menschenrechtsverletzungen immer und überall und auch in Friedenszeiten ahnden.

Das Problem ist jedoch, dass diese Rechtsinstanz nicht von allen gleichermaßen erwünscht ist, das heißt es mangelt an der nötigen Universalität. Zwar haben 139 Staaten das Statut unterschrieben, aber erst 104<sup>5</sup> haben es ratifiziert, das heißt nur etwas mehr als die Hälfte aller VN-Mitgliedsstaaten. Zu den Opponenten des IStGH gehören auch die USA, auf deren Gründe ich unten zu sprechen komme. Dennoch konnte das Statut am 1. Juli 2002 in Kraft treten, denn dafür war die Ratifizierung von mindestens 60 Staaten nötig. Die Vereidigung der ersten 18 Richter fand am 11. März 2003 statt, so dass das Gremium seine Arbeit aufnehmen konnte.

In der Praxis bedeutet die fehlende Universalität jedoch trotzdem eine erhebliche Einschränkung, denn zur Rechenschaft gezogen werden kann ein Täter grundsätzlich nur dann, wenn er einem Staat angehört, der das IStGH-Statut ratifiziert hat bzw. wenn das Verbrechen auf dem Territorium eines solchen Vertragsstaates begangen wurde (Nationalitäts- und Territorialprinzip) (Art. 12 Röm. St.). Die grundsätzliche Zuständigkeit für »schwerste Verbrechen, welche die internationale Ge-

---

5 Stand: 31. Dezember 2006.

meinschaft als Ganzes berühren«, wird dem Gericht damit zwar nicht genommen, aber die Justitiabilität dieser Verbrechen doch erheblich in Frage gestellt.

Die formale Zuständigkeit des IStGH ist komplementär, d. h. in Ergänzung zu den nationalen Gerichten, angelegt (Art. 1 Röm. St.). Grundsätzlich gilt dabei der Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit. Voraussetzungen für ein Tätigwerden des IStGH ist ein mangelnder Strafverfolgungswille oder die mangelnde Verfügbarkeit eines innerstaatlichen Justizsystems »unter Berücksichtigung der völkerrechtlich anerkannten Grundsätze eines ordnungsgemäßen Verfahrens« (Art. 17 Röm. St.), was bedeutet, dass bei Vorhandensein einer innerstaatlichen Gerichtsbarkeit zu prüfen ist, ob ein nationales Verfahren eventuell nur dazu dient, den Täter vor strafrechtlicher Verantwortlichkeit vor dem IStGH zu schützen, ob es in dem Verfahren eine »nicht gerechtfertigte Verzögerung« gibt und / oder ob das Verfahren »nicht unabhängig oder unparteiisch« und »in einer Weise geführt wird, die unter den gegebenen Umständen mit der Absicht unvereinbar ist, die betreffende Person vor Gericht zu stellen« (Art. 17 Abs. 2 Röm. St.). Die Entscheidungsbefugnis liegt in diesen Fällen beim IStGH selbst.

Die inhaltliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das Verbrechen des *Völkermords*, auf *Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, *Kriegsverbrechen* und das Verbrechen der *Aggression* (Angriffskrieg) (Art. 5 Röm. St.). Die Aufnahme der Aggression ist nur durch eine Kompromisslösung gelungen: Während der IStGH nach dem Statut für das Verbrechen der Aggression zuständig ist, darf er seine Gerichtsbarkeit erst ausüben, wenn die Überprüfungskonferenz eine Verbrechensdefinition der Aggression vorgenommen hat, über die 1998 in Rom noch keine Einigung erzielt werden konnte. Für die Verbrechen Völkermord (Art. 6 Röm. St.), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 Röm. St.) und Kriegsverbrechen (Art. 8 Röm. St.) enthält das Statut präzise umschriebene Straftatbestände, die sich in nahezu 70 Einzeltatbestände aufgliedern.

Die Definition des Völkermords entspricht den Regelungen des Art. 2 der *Genozid-Konvention* von 1948, d. h. aus den Beweisschwierigkeiten, die sich bei den subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen in der Praxis der *ad hoc*-Strafgerichte für Ex-Jugoslawien und für Ruanda ergeben haben, wurden im Statut des IStGH keine Folgerungen gezogen. Das Verbrechen des Völkermords kann – ebenso wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit – auch dann verfolgt werden, wenn es außerhalb eines bewaffneten Konflikts begangen wurde. Hierin ist der entscheidende völkerrechtliche Fortschritt im Rahmen des Menschenrechtsschutzes zu sehen: Kriegsverbrechen werden auch dann erfasst, wenn sie

im Rahmen eines nicht-zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikts begangen wurden, selbst wenn hoheitliche Streitkräfte nicht direkt beteiligt waren, also etwa in Bürgerkriegen. Damit sind in der Tatbestandsgruppe der Kriegsverbrechen »erstmal alle völkergewohnheitsrechtlichen Straftatbestände für internationale Konflikte aufgeführt worden« (Ahlbrecht 1999: 381).

Ein *Verfahren* vor dem IstGH kann auf zweierlei Weise eingeleitet werden: Zum einen durch Überweisung eines Anfangsverdachts (»situation«) an den Ankläger des IstGH zur Untersuchung; dieser Mechanismus kann von einem Vertragsstaat (Art. 13a i. V. m. Art. 14 Röm. St.) oder dem UN-Sicherheitsrat (Art. 13b Röm. St.) ausgelöst werden. Zum anderen – und hier offenbaren sich die Möglichkeiten des IstGH – kann der Ankläger von Amts wegen ein Ermittlungsverfahren einleiten (Art. 13c i. V. m. Art. 15 Röm. St.). Dabei ist es jedoch auf die Mithilfe der Vertragsstaaten angewiesen, denn über eigene Ermittlungskräfte – vergleichbar der Polizei im innerstaatlichen Rechtsrahmen – verfügt der IstGH nicht. Eine eigene »Polizei« fordert etwa Carla del Ponte, Anklägerin des Jugoslawien-Tribunals (ICTY), weil die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien sich extrem schwierig gestaltete. Dieser Erfahrung sollte Rechnung getragen werden, zeigt sie doch, dass unabhängige Strafverfolgungsbehörden ein Schlüsselmoment für eine wirksame juristische Erfassung und Verfolgung von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« bilden.

Das IstGH-Statut enthält – im Gegensatz etwa zum deutschen StGB – keine mit einzelnen Tatbeständen verknüpften Strafandrohungen. Der Gerichtshof kann über eine Person, die wegen eines im Statut genannten Verbrechens verurteilt worden ist, in eigenem Ermessen folgende *Strafen* verhängen: eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstdauer von 30 Jahren, eine lebenslange Freiheitsstrafe, eine Geldstrafe und die Einziehung von Erlösen, Eigentum und Vermögensgegenständen, die aus dem Verbrechen stammen; die Todesstrafe war während der Rom-Konferenz in der Diskussion, ist aber nicht in das Statut aufgenommen worden. Hierbei prüft die Hauptverfahrenskammer im Fall einer Verurteilung »die zu verhängende angemessene Strafe und berücksichtigt dabei die während der Verhandlung eingebrachten Beweismittel und die Anträge, die für den Strafausspruch von Bedeutung sind« (Art. 76 Röm. St.). Entscheidend ist ferner, dass es für aktive Amts- oder Mandatsträger, also Staats- oder Regierungschefs, Mitglieder einer Regierung oder eines Parlaments, keine strafhemmenden Ausnahmeregelungen gibt: »Immunitäten oder Verfahrensregeln, die nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht mit der amtlichen Eigenschaft einer Person verbunden sind, hindern den Gerichtshof nicht an der Aus-

übung seiner Gerichtsbarkeit über eine solche Person.« (Art. 27 Abs. 2 Röm. St.).

Weitere wichtige Punkte des Statuts sind die Konstituierung des IStGH als ständige Einrichtung (im Unterschied zu den fallbezogen eingerichteten Strafgerichten für Ex-Jugoslawien und für Ruanda sowie zu dem historischen Vorbild, dem Nürnberger Kriegsverbrecher-tribunal), die individualstrafrechtliche Verantwortlichkeit natürlicher Personen, unabhängig eines von ihnen bekleideten Amtes und schließlich die prinzipielle Möglichkeit zur Annahme freiwilliger, finanzieller Beiträge von natürlichen und juristischen Personen (Art. 116 Röm. St.). Diese Regelung erscheint vor dem Hintergrund der mangelnden Zahlungsmoral einiger Mitglieder der VN besonders erwähnenswert.

Von Rom ist ein klares Signal ausgegangen: Im 21. Jahrhundert soll die Straflosigkeit von schwersten Menschenrechtsverletzungen weltweit ein Ende haben. Der Einsicht, dass der IStGH mit einer nicht lückenlosen, aber dennoch effektiven Konstitution eine historisch einmalige Chance darstellt, steht eine Reihe von Bedenken der Staaten gegenüber, die den IStGH ablehnen und entsprechend das Statut noch nicht ratifiziert haben. Unter diesen befinden sich auch die USA. Was sind nun die Gründe? Die Bedenken liegen nicht allein in der Angst vor politisch motivierten »Willkürklagen«, die Kritik geht tiefer. Es wird seitens der USA unter anderem bemängelt: 1. das Fehlen eines Normenkontrollverfahrens, 2. der Verstoß gegen das *Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen* (In dieser Konvention von 1962 ist unter anderem die Immunität der Diplomaten geregelt, die in Art. 27 Abs. 2 Röm. St. für den Fall eines Verstoßes gegen die Normen des Statuts aufgehoben wird.), 3. das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition des Tatbestandes der *Aggression*, 4. die bis auf wenige Ausnahmen der Partizipationsmöglichkeit erfolgende Beschneidung der Kompetenzen des Sicherheitsrates, 5. die Möglichkeit des IStGH, im Rahmen des Komplementaritätsvorbehalts eine Beurteilung des Willens und der Fähigkeit der Strafverfolgungsorgane des betroffenen Staates selbst und abschließend vorzunehmen, 6. die fehlende demokratische Legitimation der VN, die sich mehrheitlich aus totalitär geführten Staaten zusammensetzen, deren Regierungsmitglieder ohne freie, geheime und gleiche Wahlen an die Macht gekommen seien und denen man keine Einflussmöglichkeiten auf die eigene Justiz gewähren dürfe und 7. Verfahrensfragen. Zum einen wird das Fehlen einer Geschworenenjury moniert, deren prozessuale Mitwirkung ein elementarer Grundsatz des US-amerikanischen Rechtsverständnisses und eines der obersten Verfassungsprinzipien darstellt. Zwar erfordern internationale Gerichtshöfe wegen unterschiedlicher Rechtssysteme der beteiligten Staaten zwangs-

läufig Kompromisse hinsichtlich der Art und Weise des Verfahrens. Dies ist auch bei langjährig etablierten und auch von den USA anerkannten Gerichtshöfen der Fall, so etwa beim Internationalen Gerichtshof oder beim Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation, in deren Verfahren ebenfalls weder Geschworene noch Kreuzverhöre noch weitreichendere demokratische Legitimation noch Weisungsbefugnisse von Einzelregierungen vorgesehen sind. Die von den USA bisher anerkannten internationalen Gerichtshöfe sind allerdings Systeme der *politischen* Streitentscheidung von komplexen politischen oder ökonomischen Sachverhalten. Die Urteile dieser Gerichtshöfe gelten zwar, können jedoch durch politisches Handeln in ihrer Bedeutung abgeschwächt werden. In einem Strafprozess vor dem IStGH wäre die Sachlage anders, weil Strafurteile die Erforschung einzelner Lebenssachverhalte aus dem vorher durchgeführten Erkenntnisprozess der Hauptverhandlung beinhalten. Das Urteil im Anschluss an einen Strafprozess hat einen absoluten Charakter, Schuld oder Unschuld der Angeklagten werden festgestellt. Daher ist der IStGH nicht mit den anderen – von den USA anerkannten – internationalen Gerichten oder Schiedsstellen vergleichbar. Zum anderen rügen die USA den weitreichenden Opferschutz, nach dem das Opfer einer Straftat nicht in der Gerichtsverhandlung präsent sein muss. Nach amerikanischem Rechtsverständnis ist die mündliche Durchführung der Verhandlung, bei der die Zeugen dem Verteidiger zum Kreuzverhör bereit stehen müssen, oberstes Verfassungsprinzip. Dem Verteidiger werde mit der Opfer-schutzregelung des IStGH-Statuts die Möglichkeit zur Verteidigung seines Mandanten genommen, die er in einem US-amerikanischen Prozess erhält. Schließlich sehen die USA militärische und geheim-dienstliche Daten durch die Unabhängigkeit der Ankläger beim IStGH in Gefahr. In einem Rechtsstaat liege das Anklagemonopol bei der Staatsanwaltschaft. Diese werde in der Regel durch die Regierung kontrolliert. Gegen eine Weisung der Regierung könne die Staats-anwaltschaft nicht aktiv werden. Die Sicherung militärischer Geheim-nisse werde durch diese Kontrolle gewährleistet. Der Vertreter der An-klage beim IStGH ist einer solchen Kontrolle jedoch nicht unterworfen. Es wäre dem Ankläger somit möglich, an Informationen zu gelangen, die auf Grund ihrer Brisanz in einer repräsentativen Demokratie den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen vorbehalten blieben, da dort Vertraulichkeit und die Wahrung nationaler Interessen gewähr-leistet sind.

In einer Art Doppelstrategie versuchen die USA, sich hinsichtlich des IStGH aus der Affäre zu ziehen: Zum einen schließen sie bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten, die dem IStGH beigetreten sind oder noch beitreten wollen, des Inhalts, dass US-Soldaten und andere US-



Bürger wegen Vergehen, die unter das Statut des IStGH fallen, in dem betreffenden Land nicht beehelligt und auch nicht an den IStGH ausgeliefert werden, zum anderen versuchen sie, die Immunität ihrer Soldaten über Resolutionen des Sicherheitsrats zu erreichen, was zweimal gelang (2002 und 2003), zuletzt jedoch scheiterte (2004), weil die Verlängerung der »Straffreiheitsresolution« keine ausreichende Unterstützung im Sicherheitsrat fand; die USA haben ihren Resolutionsentwurf zurückgezogen, als sich in den Verhandlungen ein entsprechendes Meinungsbild abzeichnete.

Trotz dieser Bedenken ist es meiner Ansicht nach an der Zeit, dass die USA das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifizieren und damit dem Gericht zu der Bedeutung verhelfen, die ihm gebührt, steht doch keine andere Entwicklung im Rahmen des Menschenrechtsschutzes so sehr im Zusammenhang mit dem Paradigmenwechsel im Völkerrecht von der Souveränitäts- zur Humanitäts-orientierung wie das IStGH-Statut, das damit den jüngsten institutionellen Schritt einer grundlegenden Transformation des Völkerrechts manifestiert und die Menschenrechte durch Gewährleistung der geregelten Justitiabilität von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« weiter stärkt.

## Probleme des Paradigmenwechsels

Es wurde schon an verschiedenen Stellen deutlich: Der Paradigmenwechsel bringt Probleme mit sich. Ich möchte mit Rücksicht auf grundlegende philosophische Positionen die beiden Hauptproblemfelder grob umreißen: den *veränderten Souveränitätsbegriff* und die in einer »Weltinnenpolitik« *beschränkte Durchsetzungsmöglichkeit* des Rechts.

### Veränderter Souveränitätsbegriff: Hobbes und Locke

Es zeigt sich, dass ein zentrales Konzept des Staatsbegriffs, die *Souveränität*, neu interpretiert werden muss. Dem formalen Staatsbegriff der VN-Charta (Mitgliedschaft in der UNO) wird ein substanzieller entgegengestellt (Verantwortlichkeit für den Schutz des Volkes und die Einhaltung der Menschenrechte), was ganz im Sinne des ursprünglichen »Sicherheitsstaats« bei Hobbes ist: Sein mächtiger »Leviathan« kann nur deshalb entstehen, weil er die Menschen, die ihre natürliche Freiheit und damit ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht in einem »Gesellschaftsvertrag« an ihn abtreten, zu schützen verspricht (vgl. Hobbes 2002). Auch bei Locke finden sich entsprechende Ansätze, Souveränität als »trust« zu deuten, konstruiert er doch eine Art treu-

händerische Staatsgewalt, die im Sinne des Volkes handeln muss: »[...] yet the legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people of supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative to act contrary to the trust reposed in them.« (1960: 413).

Ferner gibt es Tendenzen, die Völkerrechtssubjektivität vom Staat auf das Volk, d. h. auf den einzelnen Menschen auszudehnen (Doehring 2004: 448f.) und damit die Möglichkeit zu eröffnen, Menschenrechte nicht allein in ihrer universellen Geltung herauszustellen, sondern auch gegen Staaten zu verteidigen, die Menschenrechtsverletzungen auf ihrem Territorium dulden oder gar fördern, was dem Ansatz Lockes entspricht, der elementare Rechte (Leben, Freiheit, Eigentum) für vorstaatlich und staatsunabhängig hielt. Dabei liegt die Priorität nach wie vor beim Schutz *im* Staat (Hobbes) und erst in zweiter Linie – wenn der Staat seine Bürger nicht schützen kann oder will – beim Schutz *vor dem* Staat (Locke).

## Ordnung ohne Zwang: Kant und Hegel

Es bleibt – neben den ethischen Bedenken gegen humanitäre Interventionen und den rechtlichen Bedenken gegen den Internationalen Strafgerichtshof – das grundsätzliche Problem der Umsetzbarkeit des Rechts als »Befugnis und Möglichkeit zu zwingen«. Nach Kant bedeuten »Recht« und »Befugnis zu zwingen« einerlei (1977: 36), und ferner gilt: »Das strikte Recht kann auch als die Möglichkeit eines mit jedermanns Freiheit nach allgemeinen Gesetzen zusammenstimmenden durchgängigen wechselseitigen Zwanges vorgestellt werden« (1977: 35). Eben diese »Möglichkeit« fehlt im Völkerrecht *de facto*. Hegel hat dies deutlich markiert. Das Völkerrecht bleibt bei ihm ein *Sollens*-konzept, in der die Hilflosigkeit dem Rechtsbruch gegenüber spürbar, jedoch gleichsam unvermeidbar dem System der Staatenwelt immanent ist, denn es gebe, so Hegel, »keine Gewalt [...], welche gegen den Staat entscheidet, was an sich Recht ist, und die diese Entscheidung verwirklicht« (1986: § 330). Die »Entscheidung, was Recht ist« mag es heute zwar geben (etwa in Gestalt der Menschenrechte), doch die »Verwirklichung« ist ein ungelöstes, vielleicht unlösbares Problem, zumindest wenn man nicht willkürliche Kasuistik, sondern die Verrechtlichung der internationalen Ordnung nach dem Vorbild innerstaatlichen Rechts vor Augen hat.

Ein Einsatz der »Weltpolizei« – ausgehend davon, dass es sie gäbe, als militärische Einheit beim Sicherheitsrat und als polizeiliche beim

ISTGH – bliebe immer eine »good will«-Aktion mit »mixed motives«, situativ und nicht vergleichbar einer nationalstaatlichen Polizei, die ja idealerweise quasi automatisch handelt, entlang dem geltenden Recht. Wer die Polizei anruft, um eine Straftat zu melden, rechnet damit, dass sie kommt, unabhängig von Zeit, Ort und Umstand der Tat. Eine »Weltpolizei«, die von einem überstaatlichen Regime aufgestellt wird, wird aber nicht *ohne weiteres* in Schutz-, Rettungs- oder Strafverfolgungseinsätze geschickt. Es wird zuvor geschaut, was es dabei – außer dem Frieden – noch zu gewinnen gibt. Leben retten um des Lebens Willen gibt es regelmäßig bei der nationalen Polizei, von einer »Weltpolizei« darf das nicht erwartet werden, auch nicht nach der Legalisierung bzw. Konstitutionalisierung moralischer Erwägungen zu Menschenrechten und ihrem Schutz in einer Reform des Völkerrechts und der VN. Michael Walzer stellt dazu schon 1982 lakonisch fest: »Es scheint, dass Staaten ihre Soldaten nicht in andere Staaten schicken, nur um Leben zu retten.« (157).

Die Gefahr eines interessegeleiteten Neoimperialismus bleibt also bestehen, wenn sich die VN auf den Weg machen, eine Ordnung jenseits des Nationalstaats zu konstituieren. Doch eingedenk der Schreckens, der von fortschreitenden Menschenrechtsverletzungen, von Terrorismus und von Regimen, die ihn unterstützen sowie von Massenvernichtungswaffen im Einflussbereich von Despoten ausgeht, scheint mir dies ein angemessener Preis für eine Weltordnung, die sich nationalstaatlicher Sicherungsaufgaben annimmt. Allen Problemen zum Trotz: Wir brauchen eine »Weltinnenpolitik«. Die Reform der VN muss diesem Bedarf Rechnung tragen. Zwei konkrete Aspekte habe ich genannt: Vergrößerung des Welt sicherheitsrats, um Interventionen auf eine breitere Basis zu stellen und eine »Weltpolizei«, die sie durchführt und die Arbeit des ISTGH unterstützt.

## Literatur

- Ahlbrecht, Heiko (1999): Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Straftatbestände und der Bemühungen um einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof, Baden-Baden: Nomos.
- Annan, Kofi (2005): In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all. Report of the Secretary-General, UN-Doc A/59/2005, <http://www.un.org/largerfreedom/>.
- Bordat, Josef (2006): Gerechtigkeit und Wohlwollen. Das Völkerrechtskonzept des Bartolomé de Las Casas, Aachen: Shaker.

- Butros-Ghali, Butros (1993): UNorganisierte Welt. Plädoyer für die große Reform der Vereinten Nationen, Stuttgart: Horizonte.
- Czempiel, Ernst-Otto (1994): Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München: C. H. Beck.
- Doehring, Karl (2004): Völkerrecht, Heidelberg: C. F. Müller.
- Gil, Thomas (2003): Staatsaufgaben. Zur Legitimation politischer Herrschaft, Berlin: Morus.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1986): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, in: Ders., Werke, Bd. 7, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hobbes, Thomas (2002): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, hg. von Iring Fetscher, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- IDRC (Hg.) (2001): The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.
- Ipsen, Jörn (2006): Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), Neuwied: Luchterhand.
- Jean, Francois (Hg.) (1993): Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention, Bonn: J. H. W. Dietz.
- Jellinek, Georg (1914): Allgemeine Staatslehre, Berlin: Verlag von O. Höring.
- Kant, Immanuel (1977): Die Metaphysik der Sitten, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Locke, John (1960): Two Treatises of Government, hg. v. Peter Laslett, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1982): Gibt es den gerechten Krieg? Stuttgart: Klett-Cotta.
- Willke, Helmut (1994): »Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht«. In: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 685-711.

## **Zitierte Rechtsnormen**

- Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>.
- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome\\_Statute\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf).

## **Selbstbestimmung in Zeiten transnationalen Rechts**

---

AXEL DOMEYER

### **Gewaltenteilung und Legitimität jenseits des Staats**

Das Völkerrecht umfasst nicht mehr alleine Staaten als Rechtssubjekte. Viele Regeln, besonders im Bereich der Menschenrechte und im globalen Wirtschaftsrecht, zielen heute direkt auf individuelle Rechtspersonen. Dieser Status entspricht zwar nicht genau jenem, den Bürger im Nationalstaat innehaben. Doch es wäre falsch, das Entstehen von *transnationalem Recht* lediglich als Randphänomen zu begreifen. Der souveräne Staat verliert zunehmend seine exklusive legale Autorität über Dinge und Personen innerhalb seines Territoriums. Damit stellt sich die Frage nach der Verwirklichung kollektiver Selbstbestimmung auf neue Weise.

Zunächst sollten wir festhalten, dass die momentane Situation in einer Hinsicht nicht neu ist: Im 17. und 18. Jahrhundert, als das moderne Völkerrecht entstand, regulierte es zunächst die Beziehungen zwischen Staaten *und* ihren Untertanen. Jeremy Bentham führte 1789 als erster den Begriff *internationales Recht* ein und definierte es als Recht allein zwischen Staaten (Janis 2003: 240). Nach dieser lange bestimmenden Sicht ist das Individuum nur innerhalb seiner nationalen Jurisdiktion rechtsfähig, jenseits der Landesgrenzen tritt der Staat an seine Stelle. Darin spiegelte sich der Erfolg des modernen Staats bei der Konsolidierung territorialer Herrschaft wider. Im Europa vor der Neuzeit, als sich Jurisdiktionen noch vielfach überschnitten, war diese Konzeption

undenkbar. Ist der Zusammenhang zwischen Recht und Territorialstaat also kontingent?

Die zunehmende geografische Entgrenzung sozialer Interaktion legt diese Sicht nahe. Wir dürfen aber trotz der ambivalenten Geschichte des Nationalstaats nicht aus den Augen verlieren, dass unser Wissen über demokratische Selbstbestimmung aufs engste mit genau dieser Institution verknüpft ist. Die hierarchische Struktur des Staats ist logische Voraussetzung der Idee, dass das Volk souverän ist. Nach diesem Prinzip geht Recht und damit alle staatliche Gewalt von den Bürgern aus; ihre Repräsentation im legislativen Prozess macht Gesetze legitim. Von diesem Standpunkt aus können wir das viel diskutierte demokratische Defizit von Politik jenseits des Staats präzise fassen: Das Problem tritt potenziell immer dann auf, wenn eine Institution *Recht zwischen Individuen* setzt oder umsetzt. Für die Forderung nach demokratischer Legitimität reicht es also nicht, dass das Handeln einer Institution Konsequenzen für bestimmte Personen hat. Das Konzept des Betroffenen ist zu unscharf, um als Leitfaden für Institutionendesign herzuhalten.<sup>1</sup>

Damit ist der Gegenstand der Auseinandersetzung über eine legitime transnationale Ordnung umrissen. Ein zentraler Streitpunkt dieser Debatte ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen nationaler Souveränität und transnationalen Institutionen. Die territoriale Dimension von Staaten, soviel ist klar, wird nicht einfach verschwinden. Viele Teilnehmer an der akademischen und politischen Diskussion sehen den Staat aber zunehmend als lokalen Agent einer globalen Gemeinschaft. Diese Position beruht auf einem unzureichenden Verständnis der Bedingungen von demokratischer Politik und spielt verschiedenen Formen von Fremdbestimmung in die Hände. Die Frage transnationaler Ordnung verlangt im Gegenteil eine Perspektive, die vom Modell demokratischer Selbstbestimmung im souveränen Staat ausgeht.

Im ersten Teil des Aufsatzes präzisiere ich diese Argumentation und schlage Habermas Diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats als theoretische Grundlage einer solchen Konzeption vor. Aus dieser Sicht ergibt sich die fehlende Legitimität des transnationalen Rechts aus seinem Widerspruch zum (diskurstheoretisch verstandenen) Prinzip der Gewaltenteilung. Die partielle Übernahme legislativer, gerichtlicher und administrativer Funktionen durch transnationale Institutionen untergräbt

---

1 Wenn die Regierung von Land A ein Gesetz erlässt, das auch Folgen für Menschen in B hat, ist das offensichtlich kein Grund für deren Teilnahme am politischen Prozess im Land A. Der Ruf nach Demokratisierung internationaler Institutionen kann auf ähnliche Weise ins Leere gehen. Solange die fragliche Institution kein transnationales Recht setzt, ist der Verweis auf die Konsequenzen ihrer Politik fruchtlos.

die Verbindung von staatlichem Zwang mit demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Trotzdem brauchen wir transnationales Recht, um den Herausforderungen unserer Zeit zu begegnen. Im zweiten Teil des Textes stelle ich daher einige vorläufige Überlegungen an, wie transnationale Institutionen mit der Logik der Gewaltenteilung besser vereinbart werden könnten.

## **Die transnationale Herausforderung für demokratische Selbstbestimmung**

Das goldene Zeitalter des Nationalstaats ist vorbei – in einer globalisierten Welt erfordern viele Probleme grenzübergreifende Lösungen. Trotzdem ist mittlerweile klar, dass der von manchen angestimmte Abgesang auf den Staat verfrüht war. Wenigstens in der OECD-Welt bleiben mit Steuerhoheit und Gewaltmonopol die zentralen Merkmale von Staatlichkeit fest in staatlicher Hand. Sicherheit und Wohlfahrt sind ohne ihn nicht zu haben (Genschel 2005; Jachtenfuchs 2005). Gleichzeitig bleibt die Nation vorrangige Quelle kollektiver Identität. Selbst das postmoderne Europa ist nicht geneigt, Landesgrenzen vollkommen abzuschaffen. Anne-Marie Slaughter erklärt die paradoxe Stabilität der Abgrenzung durch das Entstehen transnationaler Netzwerke von Bürokraten, Richtern und sogar Parlamentariern. Auf diese Weise könnten Staaten transnationale Probleme lösen, ohne ihre äußere Form zu ändern (Slaughter 2004). Slaughter macht damit eine wichtige Beobachtung: Die Ausübung öffentlicher Gewalt passt nicht mehr ausschließlich in das hierarchische Schema des souveränen Staats. Aus ihrer Sicht ist das zu begrüßen: Souveränität soll nicht mehr nationale Autonomie sein, sondern das Recht und die Pflicht, an transnationaler Governance teilzunehmen (Slaughter 2004: 34).<sup>2</sup>

Mit ihrer Skepsis gegenüber dem souveränen Staat vertritt Slaughter keineswegs eine Einzelmeinung. Der Mainstream der internationalen politischen Theorie verwirft Souveränität als anachronistisches Konzept. Den bunten Haufen der Kritiker eint die Idee, dass das globale Zeitalter eine neue Form politischer Organisation fordert. Ihrer Meinung nach soll

---

2 Diese Umdeutung des Begriffs, der auf Abram und Antonia Chayes zurückgeht (1995), ist ein durchsichtiges rhetorisches Manöver mit dem Ziel, Anschluss an den traditionellen Völkerrechtsdiskurs zu halten. Es ist richtig, dass wir historisch verschiedene »Souveränitätsregime« rekonstruieren können (Cohen 2004: 494). Der Kern des Konzepts ist jedoch immer autonome territoriale Jurisdiktion, zumindest über bestimmte Sachgebiete. Die Reduzierung auf ein »Recht zur Teilnahme« ist aus begriffsgeschichtlicher Sicht nicht mehr nachzuvollziehen.

die internationale Anarchie einer Ordnung weichen, die dem Gemeinwohl einer Weltgesellschaft dient. Aus dieser Sicht hängen Sicherheit und Wohlfahrt davon ab, dass internationale Institutionen möglichst viel Autorität erhalten. Länder mit zweifelhafter Menschenrechtsbilanz werden zu legitimen Zielen militärischer Intervention. Manche sehen die Welt sogar in einer Art allgemeinem Ausnahmezustand. Sie argumentieren für eine neue globale Sicherheitspolitik, die etwa die Folgen von Armut oder Umweltprobleme einschliesst. Solchen Plänen steht die Autonomie von Nationalstaaten im Weg.<sup>3</sup>

Die Realität transnationaler Problemlagen ist zu einem gewissen Grad nicht abzustreiten, doch ist dies nicht automatisch ein zwingendes Argument gegen das Existenzrecht des *souveränen* Staates. Der Denkfehler besteht in der Annahme, dass sich die Bedeutung von Souveränität darin erschöpft, ein adäquates Regime für territorial organisierte Gesellschaften zu sein. Aus dieser Perspektive wäre der Ruf nach einer radikal neuen Ordnung für die entstehende Weltgesellschaft noch verständlich. Der Gedankengang verkennt aber die *politische* Dimension von Souveränität. Das Konzept steht für die Autonomie von Politik: Souveränität erlaubt dem Staat das Interesse der Gemeinschaft gegen private Ziele geltend zu machen. So entsteht ein Verhältnis politischer Verantwortung: Der Staat ist *seinen* Bürgern verpflichtet. Sie können ihn zur Rechenschaft ziehen, wenn er gegen ihren gemeinsamen Willen handelt. Wo sich öffentliche Gewalt ausserhalb der Struktur von Souveränität befindet, verschwimmt das Bild. Ohne institutionelle Hierarchie ist der eigentliche Agent einer politischen Entscheidung schwer zu bestimmen. Gleichzeitig ist unklar, wessen Interesse er vertritt. (Bickerton/Cunliffe/Gourevich 2007: 8-12) Wenn sich Ordnung auf diese Weise demokratischem Zugriff entzieht, öffnet sich ein Raum für imperiale Projekte, private Einflussnahme oder die subjektlose Dynamik sozialer Systeme.

Vor diesem Hintergrund hat Jean Cohen die Idee einer dualistischen Ordnung ins Spiel gebracht. Sie argumentiert, dass Staaten souverän sein können, ohne exklusive territoriale Jurisdiktion zu beanspruchen. Wenn jeder Staat elementare Menschenrechte einhalten muss, haben wir es mit einem veränderten *Inhalt* von Souveränität zu tun. Neben den Nationalstaat tritt so eine transnationale Ordnung, während zur selben Zeit die legale Gleichheit von Staaten und ihre Autonomie innerhalb der souveränen Sphäre bestehen bleiben (Cohen 2004; 2006). So ist das Prob-

---

3 Dieser Aufsatz kann die vielen Spielarten der Souveränitätskritik nicht im Detail behandeln. Es sei auf einen polemischen, aber in der Sache zutreffenden Überblick zur »unheiligen Allianz« gegen Souveränität verwiesen (Bickerton/Cunliffe/Gourevich: 2-8).



lem aber nicht vollständig gelöst; die Idee von elementaren Menschenrechten stößt schnell an ihre Grenzen. Zum einen ist ihr Inhalt umstritten, zum anderen fallen viele Bereiche transnationaler Verrechtlichung eindeutig nicht in diese Kategorie. Cohen umschiffte die zweite Schwierigkeit mit dem Hinweis, dass transnationale Institutionen legitim sind, wenn sie die außenpolitische Kapazität des Staats vergrößern. Damit stünden sie nicht im Widerspruch zu souveräner Gleichheit als internationalem Ordnungsprinzip (Cohen 2004: 16). Das ist sicher richtig. Es blendet aber die Möglichkeit aus, dass Souveränität zu einem symbolischen Status verkümmert. Der dualistische Ansatz darf nicht übersehen, dass Bürger die geltenden Gesetze als *eine* Rechtsordnung erfahren. Die Legitimität einer Rechtsordnung hängt letztlich davon ab, ob die Bürger sich als ihre Autoren im Ganzen verstehen können. Eine saubere Trennlinie zwischen den Komponenten eines dualistischen Systems kann es nicht geben, da transnationales Recht stets durch den Anschluss an nationalstaatlichen Zwang wirkt. Justiz und Verwaltung handeln nicht einmal im nationalen Modus und ein anderes Mal im transnationalen. Es ist das Zusammenspiel von Normen aus beiden Sphären, das Ordnung konkret herstellt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Legitimität.

Die vorangehende Argumentation fußt bereits auf den Annahmen der Diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats. Habermas verteidigt die Idee, dass Politik gesellschaftliche Ordnung beeinflussen kann. Normen in Rechtsform sind demnach in der Lage, staatliche Macht im Sinne eines kollektiven Willens zu programmieren. Gegen die Systemtheorie beharrt Habermas darauf, dass Politik, Justiz und Administration nicht in der Logik von Autopoiesis gefangen sind. Nur so kann er demokratische Selbstbestimmung in den Diskursen einer grundrechtlich konstituierten Zivilgesellschaft verorten. Dieser Ansatz bietet sich für eine weitere Klärung der dualistischen Konzeption an. Das diskurstheoretische Modell der Gewaltenteilung stellt das Verhältnis zwischen Bürgern und *ihrem* Staat in den Mittelpunkt. Gleichzeitig ist die Theorie für die demokratischen Potenziale einer globalen Zivilgesellschaft offen, ohne die Grenzen dieser Idee zu übersehen. Ich rekapituliere zunächst die relevanten Grundzüge des habermasschen Ansatzes.

### **Gewaltenteilung und Legitimität in komplexen Gesellschaften**

Habermas verabschiedet naturrechtliche Argumente in die Theoriegeschichte. Das letzte dogmatische Element in seinem System ist eine Konzeption individueller Autonomie, nach der »Menschen nur in dem

Maße als freie Subjekte handeln, wie sie Gesetzen gehorchen, die sie sich gemäß ihren intersubjektiv gewonnenen Einsichten selber geben« (Habermas 1992: 537). In *Faktizität und Geltung* erläutert Habermas wie diese Form von Selbstbestimmung in komplexen Gesellschaften denkbar ist. Der für uns interessante Aspekt der Diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats ist das Modell der Gewaltenteilung. Habermas geht darin von Hannah Arendts Konzept der kommunikativen Macht aus: »Macht entsteht zwischen Menschen, wenn sie zusammen handeln, und sie verschwindet, sobald sie sich wieder zerstreuen« (Arendt 1960: 194). Nur dieser Typus von Macht kann letztendlich staatlichen Zwang legitimieren; ohne ihn bleibt jener Gewalt. Laut Habermas entsteht kommunikative Macht in einer von Staat und Wirtschaft unabhängigen Zivilgesellschaft. Politische Meinungs- und Willensbildung in diesem relativ herrschaftsfreien Raum bestimmt Zwecke und Mittel staatlicher Machtausübung. Die administrative Macht des Staates generiert sich so aus kommunikativer Macht. Der Staat sichert mit dieser Macht wiederum die Freiheiten, die relativ herrschaftsfreie politische Kommunikation in der Zivilgesellschaft erst ermöglichen. In diesem Kreislauf haben die drei Gewalten klar umschriebene Rollen, die Habermas als unterschiedliche Diskursformen definiert. Folgen staatliche Institutionen den jeweils angemessenen Verfahrensregeln, bleibt die Legitimität des Rechts erhalten.

1. Ein *legislativer Diskurs* begründet die Normen für die Programmierung staatlicher Macht mit pragmatischen, ethisch-politischen oder moralischen Argumenten.<sup>4</sup> Der wesentliche Schauplatz solcher Diskurse ist offensichtlich das Parlament. Um seine Demokratietheorie plausibel zu machen, muss Habermas also zeigen, wie politische Kommunikation aus der Zivilgesellschaft mit der Debatte der Abgeordneten zusammenhängt. Er argumentiert, dass die parlamentarischen Verfahren als demokratische Schleuse wirken, die ein gleichmäßiges Einfließen politischer Kommunikation aus der Zivilgesellschaft gewährleisten (Habermas 1992: 432). Damit entfällt die soziologisch unplausible Idee einer konkreten Repräsentation des Volks. Dessen Souveränität verflüssigt sich in öffentlichen Diskursen, aus denen ein allgemeiner Wille als *rationaler Konsens* ablesbar ist. So erweitert sich der demokratietheoretische Fokus von staatlichen Institutionen auf die grundrechtliche Konstitution der

---

4 Habermas entwickelt diese Unterscheidung in *Vom pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der praktischen Vernunft* (1991: 100-118). Der für uns entscheidende Punkt ist, dass die Legitimität eines Gesetzes in der Regel nicht auf seinen moralischen Gehalt reduziert werden kann.

Zivilgesellschaft und ihre mediale Infrastruktur, welche die Teilnahme aller relevanten Perspektiven sicherstellen (Habermas 1992: 151-65).

2. Ein *juristischer Diskurs* wendet Normen an; dabei stellt sich aber oft das Problem verschiedener möglicher Interpretationen des geltenden Rechts. In Anlehnung an Ronald Dworkin weist Habermas darauf hin, dass Richter schwierige Fälle nicht nach Gutdünken lösen. Sie stützen sich im Gegenteil auf eine etablierte Tradition der Auslegung. Dabei haben sie zwar Zugriff auf die ganze Bandbreite möglicher Gründe, dieser ist aber im Gegensatz zum legislativen Modus rekonstruktiv. So ist ein Urteil keinesfalls die private Meinung eines Richters, es nimmt vielmehr die Perspektive einer bestimmten politischen Gemeinschaft ein (Habermas 1992: 468). Habermas führt an dieser Stelle den Begriff des Rechtsparadigma ein, das als Vorverständnis der gesellschaftlichen Ordnung die richterliche Entscheidung beeinflusst. Historisch prägten zwei Paradigmen, das liberal-bourgeoise und das sozialstaatliche, die Grundrechtsjustiz moderner Gesellschaften. Beide haben laut Habermas jedoch ausgedient.<sup>5</sup> Er schlägt anstatt dessen eine prozedurale Alternative vor. Wenn Gerichte das System der individuellen Rechte als Garantie des demokratischen Prozess interpretieren, verliert das Problem richterlicher Diskretion seine Schärfe. Die Verfassung erscheint dann nicht als Grenze des politisch Verfügbaren, sondern als prozeduraler Rahmen für eine autonome Ausgestaltung der Grundrechte (Habermas 1992: 494). Jede Streitfrage zeigt sich dabei im Prinzip für eine zukünftige politische Klärung offen.

3. Ein *administrativer Diskurs* ist auf stärkere Weise auf Normen-anwendung beschränkt. Das spiegelt sich in der Bindung der Verwaltung an das geltende Recht bei der Kontrolle durch die Justiz wider. Mit der steigenden Komplexität staatlicher Aktivität erscheint diese Charakterisierung aber immer weniger zutreffend. Die Administration tritt nun häufig sozial gestaltend auf, da sie ihre Vorgaben im Licht vager Prinzipien wie etwa Verhältnismäßigkeit interpretieren muss. In solchen Fällen ist ein normativ neutraler Umgang mit dem geltenden Recht unmöglich. Gleichzeitig konfrontiert die Verwaltung gesellschaftliche Akteure, die gegen direkte Regulation immun sind. Steuerung muss so auf koope-

---

5 Im liberal-bourgeois Paradigma entsteht die Legitimität des Rechts aus der formalen Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz. Das wohlfahrtsstaatliche Verständnis enttarnt diese Sicht als Ideologie: Ohne ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Umverteilung, gibt es keinen gleichen Zugang zum Recht. Aber auch das sozialstaatliche Paradigma scheitert an seinen eigenen Ansprüchen: Eine ausufernde Administration untergräbt die Autonomie der Bürger, die das Recht doch gerade herstellen soll (Habermas 1998: 15-17).

orative Methoden zurückgreifen, deren Ergebnisse nicht vom Gesetzgeber antizipierbar sind. (Habermas 1992: 521-23). Infolge dieser Entwicklungen geht die Verwaltung zunehmend konstruktiv mit den Gründen für ihr Handeln um. Die einzig mögliche Antwort für Habermas ist, die Zivilgesellschaft an solche quasi-legislativen Diskurse durch Methoden der Verwaltungspartizipation anzubinden. Dabei ist entscheidend, dass der Staat die Möglichkeit behält, kollektive Interessen durchzusetzen, und nicht bloß als ein Akteur unter vielen teilnimmt (Habermas 1992: 531-32).

## **Transnationale Widersprüche**

Die hier vereinfacht zusammengefasste diskurstheoretische Rekonstruktion der Gewaltenteilung macht das Konzept auch für ausdifferenzierte und plurale Gesellschaften plausibel. Damit begegnet Habermas gewichtigen Zweifeln an der Möglichkeit radikaler Demokratie. Allerdings geht er in seinem Modell von einem geschlossenen nationalen Rechtssystem aus. Transnationale Institutionen wirken jedoch auf der Ebene aller drei Gewalten auf staatliches Handeln ein. Die nach Art des fraglichen Diskurses jeweils angemessenen Verfahren der Legitimation greifen dabei nicht. So entsteht Ordnung aus Recht, das nicht auf kommunikative Macht zurückgeht. Im folgenden erläutere ich die zentralen Widersprüche zu staatsbürgerlicher Autonomie, die sich aus dieser Situation ergeben.

1. Die Zahl internationaler Verträge steigt stetig. Neben großen multilateralen Konferenzen, die ein umfassendes Abkommen zu einem bestimmten Sachthema anstreben, treten zunehmend permanente Foren, die ein Regime durch immer neue rechtliche Instrumente weiterentwickeln und anpassen (vgl. Alvarez 2005: 291-337). Unabhängig von der Form ihrer Aushandlung betreffen multilaterale Abkommen heute oft nicht das Verhältnis zwischen Regierungen, sondern unmittelbar die Bürger der unterzeichnenden Staaten – ähnlich einem nationalen Gesetz. Das Regime der Welthandelsorganisation (WTO) ist ein bekanntes Beispiel. Es umfasst nicht mehr nur Zollabkommen, sondern reicht tief in die Regulation nationaler Wirtschaften, etwa hinsichtlich der Frage intellektueller Eigentumsrechte. Der Begriff des transnationalen Rechts bezieht sich auf genau dieses Phänomen.

Natürlich entfalten multilaterale Abkommen meist erst durch nationale Legislation ihre Wirkung. Auf den ersten Blick hat sich also wenig geändert, denn nationale Parlamente setzen das geltende Recht. Wir dürfen aber nicht übersehen, dass die eigentliche legislative Arbeit in den zugehörigen multilateralen Verhandlungen stattfindet. Wenn etwa ein

Land einige tausend Seiten Ergebnisse einer Welthandelsrunde in nationale Gesetze umsetzt, ist das Parlament de facto nicht mehr Herr des Prozess. Dabei spielt es meist eine untergeordnete Rolle, ob das internationale Regime über echte Sanktionsmöglichkeiten gegen vertragsbrüchige Parteien verfügt. In der großen Mehrzahl der Fälle bemühen sich Staaten, ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Praktisch spielt der formal prekäre Status des Völkerrechts nur in wenigen politisierten Bereichen eine Rolle.

Das demokratische Defizit dieser Situation ist leicht zu erkennen. Für eine diskurstheoretische Perspektive stellt er sich als Eindringen nicht angemessen begründeter Normen in den Kreislauf staatlicher Macht dar. Die Umsetzung internationaler Abkommen in nationales Recht kann nicht durch eine rationale Debatte mit offenem Ausgang stattfinden. Meist ist nur ein Ja oder Nein möglich, und in der Regel begnügen sich Parlamente mit dem Verabschieden des vorgelegten Gesetzespakets. Das Ergebnis hat somit keinerlei Anschluss an die politische Kommunikation in der Zivilgesellschaft. Ein offensichtlicher Ausweg ist die viel diskutierte Demokratisierung der internationalen Politik. Doch bevor wir uns dieser Frage zuwenden können, sind noch die besonderen Probleme auf der Ebene von Justiz und Verwaltung zu analysieren. Zwar setzen im Regelfall nationale Einrichtungen Normen transnationaler Herkunft um. Daneben treten aber zunehmend auch externe Institutionen. Sie erzeugen weniger offensichtliche, aber nicht minder ernste Widersprüche zur demokratischen Selbstbestimmung.

2. Die Verbreitung gerichtsähnlicher Organe ist ein zentrales Element der momentan stattfindenden Transformation des Völkerrechts (vgl. Alvarez 2005: 458-520). Keineswegs handelt es sich hier ausschließlich um Streitschlichtung zwischen Staaten. Zunehmend nehmen private Akteure an den Verfahren teil. So gewinnen transnationale Normen erst ihren eigentlich legalen Charakter. Der uneingeschränkte Zugriff privater Akteure auf das Recht der Europäischen Union ist allerdings nach wie vor einzigartig. Auch ohne direkten Effekt und Vorrang existieren aber Formen des privaten Rechtsschutzes. Das Beispiel der WTO zeigt, dass ein transnationales Regime zwangsläufig zu Konflikten führt, in denen die Interessen privater Parteien eine wichtige Rolle spielen. In der WTO kommt es so zu Fällen wie dem Kodak-Fuji Disput, in denen Firmen *durch* eine nationale Regierung quasi am Prozess teilnehmen. Eine weitere Möglichkeit privater Partizipation sind Stellungnahmen zu laufenden Verfahren in Form von *amicus curiae* (vgl. Trachtman 2003). Die WTO-Streitschlichtung ist dabei kein isoliertes Phänomen. Auch der internationale Investorenschutz oder die Men-

schenrechtsregime, um nur zwei wichtige Bereiche zu nennen, öffnen diverse Kanäle für privaten Zugang.

Internationale Tribunale stellen äußerst selten fest, eine vorliegende Situation sei rechtlich nicht zu klären. Das ist angesichts offensichtlicher Leerstellen im Völkerrecht nur möglich, wenn Richter kurzerhand in Rechtsbereichen Normen schaffen, wo sie vorher noch nicht existiert haben. Diese Praxis hat Konsequenzen weit über den entschiedenen Fall hinaus. Zwar ist das Völkerrecht formal kein Common Law System, in der Praxis spielen Präzedenzfälle aber eine wichtige Rolle (Alvarez 2005: 545).<sup>6</sup> Das ist nicht weiter erstaunlich, da völkerrechtliche Bestimmungen oft sehr unscharf sind. Dahinter stehen zum einen häufig nicht zu vermeidende Kompromissformeln, zum anderen aber ursprünglich nicht antizipierte Formen der Anwendung. Jeder Referenzpunkt im Fallrecht ist somit willkommen.

Das zentrale Problem in der transnationalen Sphäre ist aber nicht das Ausmaß richterlicher Diskretion, sondern das Fehlen eines gesellschaftlichen Zusammenhangs. Zwischen Staaten könnte noch eine Art *internationaler* Gemeinschaft postuliert werden, die als Referenzpunkt für die rechtliche Klärung eines Konflikts dienen mag. Das Konzept einer *transnationalen* Gesellschaft ist in dieser Hinsicht nicht mehr tragfähig. So mangelt es der richterlichen Perspektive im transnationalen Recht a priori an einem paradigmatischen Vorverständnis einer *bestimmten* sozialen Ordnung. Wir kehren damit gewissermassen zum liberal-bourgeois Rechtsverständnis zurück, dessen rein formale Idee von Gleichheit im Prinzip ohne Kontext auskommt. Schon das wohlfahrtsstaatliche Paradigma beruhte jedoch auf konkreten Vorstellungen, was als soziale Grundsicherung in einer bestimmten Gesellschaft gilt. Habermas prozeduraler Vorschlag ist schließlich ohne Zusammenhang nicht mehr zu denken. Die Bedingungen faktisch gleicher Partizipation an demokratischer Politik hängen unmittelbar von der vorgefundenen Lage ab. Sie ergeben sie sich aus den tatsächlich erhobenen Forderungen benachteiligter Gruppen, die für Gleichheit oder gerechte Verteilung in einer konkreten Situation kämpfen (Habermas 1998: 25).

Die Praxis transnationaler Gerichte sprengt also den Rahmen, den Habermas für juristische und legislative Diskurse vorsieht. Transnationale Normen entstehen wesentlich auf der Richterbank. An die Stelle einer mit den tatsächlichen Subjekten des Rechts verknüpften Perspektive tritt dabei aber nicht unbedingt private Willkür. Unterschiedliche trans-

---

6 In einer weithin als verbindlich anerkannten Liste der Quellen des Völkerrechts führt das Statut des Internationalen Gerichtshof auch Urteile an (Art. 38).

nationale Regime und das Völkerrecht als Ganzes haben ihre eigenen Auslegungstraditionen. Daher erfüllt transnationales Recht zumindest noch die Funktion, Erwartungen zu stabilisieren. Ohne Anschluss an den demokratischen Prozess einer konkreten Rechtsgemeinschaft, kann es jedoch seine eigene Legitimität nicht mehr herstellen.

3. Der administrative Aspekt staatlicher Macht verbleibt wie schon erwähnt hauptsächlich auf nationaler Ebene. Eine wichtige Ausnahme ist der Einfluss, den internationale Finanzinstitutionen auf Nehmerländer ausüben. Im Gegenzug für ihre finanzielle Hilfe verlangen Weltbank und Währungsfond (IMF), dass Empfängerstaaten ihren Politikempfehlungen Folge leisten. Dieser Vorgang ist aufgrund seiner bürokratischen Natur und losen Bindung an die Vorgaben der Mitgliedsstaaten am besten als administrativer Umgang mit transnationalem Recht zu verstehen. Darüber hinaus sind nationale Verwaltungen zunehmend in technokratische Organisationen und Netzwerke eingebunden, die zu ihrer normativen Programmierung beitragen. In diese Kategorie fallen zum Beispiel die Internationale Luftfahrtbehörde (ICAO), das Basel-Komitee für Bankenaufsicht, aber auch der 1267-Ausschuss des UN-Sicherheitsrats.<sup>7</sup> Aufgrund ihrer umfassenden Integration in globale Prozesse sind reiche Länder stärker durch das Aufkommen dieser Form transnationaler Verwaltung betroffen.

Die Probleme einer direkten Steuerung durch internationale Organisationen sind offensichtlich. Weltbank und IMF beziehen ihre Vorgaben von den wichtigen Geberstaaten und nicht aus dem politischen Prozess des jeweils betroffenen Landes. Auch das nationale Verwaltungsrecht bindet sie nicht, sie stehen damit außerhalb der vorgefundenen grundrechtlichen Ordnung. Die legale Verantwortlichkeit internationaler Organisationen ist überhaupt ein blinder Fleck des Völkerrechts. Neben einer rudimentären straf- und zivilrechtlichen Kontrolle gibt es im besten Fall eine interne Überprüfung der Konformität einer Organisation mit ihren eigenen Regeln. Unter anderem aus solchen Verfahren ist mittlerweile eine Art transnationales Verwaltungsrecht entstanden (vgl. Alvarez 2005: 244-257).

Anders als Weltbank und IMF entwickeln Institutionen wie die ICAO oder das Basel-Komitee keine Politik für ein bestimmtes Land, sondern für mehrere Staaten gleichzeitig. Es scheint dabei auf den ersten Blick, dass sich die Delegation regulatorischer Aufgaben an eine transnationale Institution nicht wesentlich von der Ermächtigung einer admi-

---

7 Die Resolutionen 1267, 1333 und 1455 des Sicherheitsrats betrauen dieses Gremium mit Aufgaben beim Kampf gegen Terrorismus (vgl. Alvarez 2005: 174-176).

nistrativen Behörde im Nationalstaat unterscheidet. In der transnationalen Sphäre ergeben sich aber qualitativ andere Probleme. Zwar müssen Parlamente der Verwaltung angesichts komplexer Regelungsmaterien oft weitreichende Diskretion für das Erfüllen ihrer Ziele geben. Es besteht aber immer die Möglichkeit einer Korrektur des jeweils eingeschlagenen Kurs durch ein neues Gesetz. Internationale Organe unterliegen einer solchen Kontrolle nicht. Die vorherrschende teleologische Interpretation konstitutiver Texte von internationalen Organisationen verschärft das Problem. Wenn Juristen etwa die Kompetenzen der Vereinten Nationen aus den allgemeinen Zielen der Charta ableiten, kann von einer *rechtlichen* Begrenzung kaum noch die Rede sein.<sup>8</sup> Das mag im Zusammenhang mit bestimmten Themen, wie etwa humanitäre Interventionen, retrospektiv als sinnvoll erscheinen. Als völkerrechtliche Doktrin öffnet es aber Tür und Tor für eine unkontrollierte Expansion der Mandate internationaler Organisationen (vgl. Alvarez 2005: 65-108). Ob nationale Verfassungen diese Entwicklung wirksam kontrollieren können, ist zumindest fraglich. Wenn ein nationales Organ eine transnationale Norm umsetzt ist eine juristische Überprüfung auf Basis der jeweils garantierten Grundrechte zwar formal möglich. Faktisch kann die Assoziation eines Verwaltungsakts mit einer internationalen Verpflichtung aber die Schwelle zur Rechtswidrigkeit erhöhen.

Auch auf der Ebene des administrativen Umgangs mit transnationalem Recht entstehen also Widersprüche zu staatsbürgerlicher Autonomie. Damit ist das demokratische Defizit von Politik jenseits des Staats umrissen: Erst eine Analyse entlang der drei Gewalten bringt seinen vollen Umfang zu Tage. Auf Grundlage dieser Diagnose können wir uns jetzt der Frage zukünftiger Reformen zuwenden.

## Überlegungen zu einem demokratischen Dualismus

Das geltende Recht enthält Normen sowohl nationaler als auch transnationaler Herkunft. Folgt ein Staat den nach dem Gewaltenschema jeweils angemessenen Verfahren, können seine Bürger sich als Autoren der nationalen Gesetze verstehen. Wir haben aber gesehen, dass transnationale Normen aus dieser Logik ausbrechen und so die Legitimität des Rechts

---

8 Auch die Idee des Gewohnheitsrechts als internationaler *Konsens* verschafft in dieser Situation wenig Abhilfe. Einzelne Staaten können eigentlich nur zum Zeitpunkt des Entstehens einer Norm Einspruch geltend machen. Wann ein solcher Moment jeweils eintritt ist oftmals nahezu unmöglich zu bestimmen.



als Ganzes in Frage stellen. Es führt allerdings kein Weg zurück ins goldene Zeitalter des Nationalstaats, und wünschenswert wäre das sicher auch nicht. Wir müssen deswegen fragen, wie ein demokratischer Dualismus aussehen kann.

Rufen wir zunächst noch einmal Cohens Argumentation in Erinnerung: Nach ihrer Konzeption haben transnationale Normen nur in Hinblick auf elementare Menschenrechte Vorrang; in allen verbleibenden Gebieten sollen Staaten souverän bleiben. Die Aufteilung in zwei Bereiche mit entgegengesetzter normativer Hierarchie kann aber nur ein erster Schritt sein. Die vorangehende Analyse hat gezeigt, warum wir nationales und transnationales Recht letztlich als *eine* Ordnung erfahren. Das richtige Verhältnis zwischen den beiden Sphären ergibt sich nicht ohne weiteres. Um Legitimität herzustellen, müssen die Verfahren transnationaler Institutionen mit der Logik der Gewaltenteilung in Einklang gebracht werden.

Im ersten Schritt zu einer entsprechenden Theorie ist es hilfreich, zwei Arten von Gründen für den Schritt zu transnationaler Politik unterscheiden. Auf der einen Seite stehen grundlegende moralische Intuitionen, aus denen sich eben die elementaren Menschenrechte ergeben. Der größere Teil transnationalen Rechts entsteht aber unter pragmatischen Gesichtspunkten; hier ist das Argument, dass der Nationalstaat nicht mehr in der Lage ist, eine bestimmte Materie adäquat zu regeln.<sup>9</sup> Die Trennlinie ist sicher strittig; viele Fälle lassen sich aber eindeutig zuordnen. Anhand von Beispielen stelle ich jetzt einige vorläufige Überlegungen zur Frage demokratischer Legitimität in den zwei Bereichen transnationaler Politik an.

## Legitime transnationale Gesetzgebung

Die naheliegende Antwort auf die wachsende Rolle multilateraler Verhandlungen als Quelle transnationalen Rechts ist eine Demokratisierung ihrer Verfahren. Dafür ist nicht immer gleich ein Parlament wie etwa in der Europäischen Union erforderlich. Viele Verhandlungsprozesse sind bereits für die Öffentlichkeit transparent und ermöglichen auch formal die Beteiligung von NGOs. Insoweit das jeweils zutrifft, öffnen sich multilaterale Verhandlungen für das Einfließen politischer Kommunikation aus der Zivilgesellschaft. Solche Verfahren können sicher keine

---

9 Dieser Schritt ist offensichtlich von Cohen inspiriert. Auch Habermas macht in *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?* eine ähnliche Unterscheidung (2004). Die vollen Konsequenzen dieser Weichenstellung ergeben sich jedoch erst aus einer Analyse auf Grundlage des Konzepts der Gewaltenteilung.

demokratische Schleusenfunktion erfüllen; die Federführung gewählter Regierungen tritt aber indirekt an diese Stelle.

Legitime Verfahren für transnationale legislative Diskurse sind also zumindest denkbar. Transparenz und Partizipation lösen das Problem jedoch nicht von selbst. Die Chancen echter Verständigung hängen wesentlich von zwei Faktoren ab. Zunächst speist sich die Rationalität eines legislativen Diskurses aus den vielfältigen Formen politischer Kommunikation, die in das Verfahren eingehen. In diesem Zusammenhang ist das Erstarken transnationaler Öffentlichkeiten eine bemerkenswerte Entwicklung (vgl. z.B. Brunkhorst 2003). Die zivilgesellschaftliche Infrastruktur bleibt aber zwangsläufig schwächer als auf nationaler Ebene. Das gilt für die Dichte sozialer Netzwerke, das Vorhandensein von Massenmedien, aber auch die grundrechtliche Verfasstheit. Eine zweite Voraussetzung für rationale Verständigung ist Solidarität zwischen den Beteiligten, auf der politischer Wille zu gerechten Lösungen beruht. Es wäre falsch zu behaupten, Solidarität existiere nur in nationalen Gesellschaften; sie ist dort aber ausgeprägter. Geteilte lebensweltliche Erfahrung und eine schon bestehende grundrechtliche Ordnung machen den Staat zum primären Kontext von Gerechtigkeit (Forst 2001). Es liegt also nahe, die *deliberative Kapazität* von Öffentlichkeiten und *Solidarität* als begrenzte Ressourcen zu begreifen. Sie stehen grundsätzlich nicht in beliebigem Ausmaß zur Verfügung; in der transnationalen Sphäre sind sie besonders knapp.

Für moralisch begründete transnationale Legislation ergeben sich daraus noch keine Schwierigkeiten. Zum einen überfordert die vergleichsweise weniger komplexe Materie die *deliberative Kapazität* von transnationaler Öffentlichkeit nicht. Zum anderen kann die erforderliche Solidarität aus einem geteilten moralischen Bewusstsein entstehen.<sup>10</sup> Ein entsprechendes Beispiel ist die Konferenz von Rom, aus der 1998 das Statut für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) hervorging. Das Ergebnis beruhte auf einem Konsens über die Natur der grausamsten Verbrechen, die nicht ungesühnt bleiben dürfen. Der fünfwöchigen Konferenz gingen dabei monatelange Konsultationen über einen Entwurf voraus, den Experten nach mehrjähriger Diskussion vorgelegt hatten. Ärmere Länder erhielten Hilfe von den Vereinten Nationen, um die Teilnahme zu finanzieren. Der gesamte Prozess wurde intensiv von NGOs und Massenmedien begleitet. Am Ende stand ein Vertrag, den eine überwältigende Mehrheit der Staaten auf der Erde unterzeichneten

---

10 So tragen reiche Staaten zum Beispiel den Großteil der Kosten des IStGH und der Sondertribunale für bestimmte Länder.

(Lee 1999). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu weit gegriffen, dem Statut demokratische Legitimität zu bescheinigen.

Für transnationales Recht mit pragmatischer Motivation stellt sich die Situation anders dar. Die oftmals hohe Komplexität der Themen erschwert die effektive Partizipation transnationaler Öffentlichkeiten. Zudem ergeben sich zwangsläufig distributive Konsequenzen, so dass faire Lösungen entsprechend ausgeprägte Solidarität zwischen den Beteiligten erforderte. Unter diesen Voraussetzungen kann nur eine begrenzte Menge transnationaler Legislation auf ausreichend deliberative Kapazität und Solidarität zurückgreifen. Aus der Verfügbarkeit der beiden Ressourcen ergibt sich also die Beweislast für den pragmatischen Ruf nach transnationaler Regulation. Die Befürworter müssen jeweils erklären, warum die fragliche Materie einen transnationalen Ansatz erfordert.

Der Vergleich zweier Sachbereiche der WTO zeigt wie eine entsprechende Abwägung aussehen könnte. Das TRIPS-Abkommen zum globalen Schutz intellektuellen Eigentums ist der vielleicht am meisten kritisierte Teil des Handelsrechts. Sein Text geht im wesentlichen auf einen Vorschlag einer Allianz multinationaler Firmen zurück, der die Unterstützung zahlreicher wohlhabender Länder fand (Sell 1999). Seitdem kam es bereits zu einigen Änderungen, etwa um die Versorgung von Menschen in Entwicklungsländern mit Medikamenten zu erleichtern. Nach wie vor stehen auch weiter reichende Reformvorschläge zur Diskussion (z.B. Pogge 2005). Die Kritik am derzeitigen Regime ist ohne Zweifel berechtigt. Es steht trotzdem außer Frage, dass eine transnationale Lösung unabdingbar ist. Denn in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft ist es für ein einzelnes Land unmöglich, einen wirksamen Schutz geistigen Eigentums zu garantieren. Die Gestaltung eines globalen Regimes müssen wir daher als demokratische Herausforderung annehmen.

Für den rechtlichen Schutz ausländischer Investoren ist dies hingegen zumindest zweifelhaft. Obwohl das Thema eine prominente Rolle in der jüngsten WTO-Verhandlungsrunde spielte, konnten sich die Mitgliedsstaaten bislang auf kein Abkommen einigen (Sornarajah 2004: 288-89). Die Erfahrungen aus der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) verdeutlichen die möglichen Konsequenzen eines transnationalen Regimes. In einer Reihe kontroverser Streitschlichtungen zwischen Investoren und Mitgliedsstaaten zeigte sich, dass der normative Einfluß der NAFTA-Regeln von lokalem Umweltrecht bishin zu Verfahrensregeln nationaler Gerichte reicht.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund stellt

---

11 Besonders umstrittene Fälle waren *Metalclad v. United States of Mexico*, *Loewen Group v. United States* und *Methanex v. United States*. Die Inves-

sich die Frage, inwieweit das Thema auf der transnationalen, und im Fall der WTO globalen Agenda stehen sollte. Hohe technische Komplexität und weit divergierende Vorstellungen über ein gerechtes Verhältnis zwischen dem Staat und den Unternehmen machen demokratischen Konsens fast unmöglich. Zudem können einzelne Staaten Investorenschutz durchaus im Alleingang garantieren. In solchen und ähnlichen Fällen ist ein transnationales Regime, wenigstens aus der Perspektive staatsbürgerlicher Autonomie, nicht sinnvoll.

## **Legitime transnationale Justiz**

Ein juristischer Diskurs nimmt seinen angemessenen Platz im Gewaltenschema nur dann ein, wenn die Richter die Perspektive der Subjekte des Rechts *rekonstruieren* können. Wir haben gesehen, dass im transnationalen Recht der Weg dorthin nicht über ein paradigmatisches Vorverständnis einer *bestimmten* gesellschaftlichen Ordnung führen kann. Das Aufkommen einer transnationalen Justiz ist deshalb besonders kritisch zu sehen.

Diesen Befund können wir aber zumindest für moralisch begründete Normen einschränken. Der Schritt zu einem transnationalen Regime beruht dort auf einem gemeinsamen moralischen Bewusstsein, das über Staatsgrenzen hinweg Geltung beansprucht. Wenn Richter im Rahmen dieser Art des transnationalen Rechts urteilen, dann stehen sie vor der Aufgabe, die Perspektive des allgemein Menschlichen aus den vorhandenen Materialien zu rekonstruieren. Das internationale Strafrecht zeigt, dass diese Idee zumindest in eng umrissenen Rechtsgebieten plausibel ist. Zwar bestehen schwerwiegende Bedenken gegen den Internationalen Strafgerichtshof oder die internationalen Sondertribunale für bestimmte Länder. Diese beruhen aber weniger auf dem Problem richterlicher Diskretion, als auf der Erwartung negativer Konsequenzen für die Einhaltung der Menschenrechte (Snyder/Vinjamuri 2004).

Im pragmatisch motivierten Bereich ist die Rolle von Gerichten deutlich problematischer. Hier kann das Recht nicht auf den Ausdruck einer universalen Moral reduziert werden. Richter müssen dann konstruktiv mit Normen umgehen. Ein vollständiger Verzicht auf gerichtsähnliche Verfahren kann jedoch nicht die Antwort sein. Die eigentliche Frage ist, welche Rolle nicht-staatliche Akteure spielen sollen. Eine Ermächtigung privater Rechtspersonen, so hat die Entwicklung in der EU

---

toren profitierten dabei von der Möglichkeit ein transnationales Streit-schlichtungsgremium anrufen zu können. In der WTO haben bislang nur Staaten diese Option.

gezeigt, löst eine kaum zu kontrollierende Dynamik aus. Nicht zuletzt die Vielzahl privat angestrenzter Verfahren führte zu einer europäischen de facto-Verfassung, die nationale Rechtsordnungen subsumiert (Weiler 1991). Das Modell empfiehlt sich also nicht, wenn am Ende des Prozess keine umfassende politische Union stehen soll.

Der Ansatz der WTO, nur Staaten ein Klagerecht zu geben, bewahrt hingegen politischen Spielraum. Die zunehmende Relevanz privater Akteure für das Regime wirft aber die Frage auf, ob ein rein *internationaler* Mechanismus in Zukunft noch zweckmäßig ist. Eine Alternative wäre, nationale Gerichte mit der Interpretation bestimmter Gebiete des Handelsrechts zu beauftragen, ohne eine höhere Instanz auf Ebene des Regimes zu schaffen. Sie könnten die fraglichen Normen im Licht einer bereits bestehenden Rechtsordnung auslegen, und so die einseitige Ausrichtung der WTO-Verträge auf wirtschaftliche Interessen überwinden. Viele wollen genau das durch das Verknüpfen internationaler Menschenrechte mit dem Handelsrecht erreichen (vgl. Marceau 2002). Dieser Vorschlag übersieht jedoch, dass die Bedeutung der meisten Rechte nicht universal erschließbar ist. Ihre Ausgestaltung ist dem demokratischen Prozess in einer Rechtsgemeinschaft vorbehalten; sie kann nicht durch transnationale Justiz erfolgen. Mit dem Rückgriff auf nationale Gerichte ginge zwar die transnationale Einheit des Regimes verloren; Richter könnten auf Urteile aus anderen Ländern bestenfalls noch in heuristischer Absicht zugreifen. Dafür bliebe die Interpretation des Handelsrechts aber im Rahmen des Prinzips der Gewaltenteilung.

### **Legitime transnationale Administration**

Das internationale Strafrecht und die Doktrin der humanitären Intervention geben Staaten die Möglichkeit, transnationales Recht auch mit Gewalt durchzusetzen. Zumindest einige moralisch begründete Normen basieren also auf einem realen Zwangspotential. Sein Gebrauch erfordert jeweils einen radikalen Bruch mit der Souveränität des betroffenen Staats. Der Blickwinkel des vorliegenden Aufsatzes ist für eine Analyse der Legitimität solcher Fälle ungeeignet. Ich beschränke mich daher auf die bereits angesprochenen Probleme transnationaler Administration, die eher pragmatisch motivierte Normen betreffen.

Der Widerspruch direkter Steuerung von außen zu demokratischer Selbstbestimmung ist nicht ganz aufzulösen. Transnationales Verwaltungsrecht steht seinem Prinzip nach jenseits der betroffenen grundrechtlichen Ordnung. Angesichts der dringenden Aufgaben von Institutionen wie Weltbank und IMF mag das noch akzeptabel sein. Immerhin können Methoden der Verwaltungspartizipation zum Einsatz kommen. In der

Tat haben sich die internationalen Finanzinstitutionen hier in jüngster Zeit als Vorreiter erwiesen. Infolge von Kritik an der früheren Praxis, spielen nationale Regierungen jetzt eine größere Rolle beim Aufstellen von Strategien für ihre Länder. Dabei müssen sie die Zivilgesellschaft nach bestimmten Regeln einbinden (vgl. de Burca 2007).

Es besteht allerdings die Gefahr, dass solche partizipatorische Verfahren bestimmte Gruppen unproportional bevorteilen. In jedem Fall entsteht ein politisches Forum, das bestehende repräsentative Institutionen umgeht; auch gibt es keinen Souverän, der im Zweifelsfall intervenieren könnte. Trotzdem dürfte solche Partizipation der reinen Eigensteuerung einer transnationalen Bürokratie noch vorzuziehen sein. Entsprechende Verfahren werden jedoch mit zunehmender Komplexität der Materie und geographischer Reichweite der fraglichen Institution weniger realistisch. Zivilgesellschaftliche Beteiligung etwa an der Arbeit des Basel-Komitees für Bankenaufsicht ist schwer vorzustellen. Die letzte Bastion staatsbürgerlicher Autonomie gegen weitgehend unabhängige Beamte ist dann der Grundrechtsschutz nationaler Verfassungen.

Technokratische Institutionen werden vielleicht nicht sehr oft in Konflikt mit Grundrechten geraten. Gerade die internationale Polizeikooperation zeigt aber, dass transnationale Organe durchaus Rechte verletzen können. Der beachtlichste Fall ist der erwähnte 1267-Ausschuss des UN-Sicherheitsrats. Das Gremium benennt Terrorismus-Verdächtige; alle Mitgliedsländer sind unter anderem verpflichtet die Konten dieser Personen einzufrieren.<sup>12</sup> Bei den UN bestehen keine Rechtsmittel gegen solche Anordnungen. Eine Intervention nationaler Verfassungsgerichte ist unwahrscheinlich, da ein offener Bruch der UN-Charta erforderlich wäre. Mit anderen Worten, der 1267-Ausschuss handelt ohne jegliche juristische Kontrolle; Betroffene verlieren de facto ihre Grundrechte. Es muss sich noch zeigen, ob nationale Gerichte entschlossen handeln, wenn weniger mächtige Institutionen als der Sicherheitsrat in Widerspruch zu den jeweiligen nationalen Grundrechten treten.

## Schluss

Am Anfang dieser Überlegungen stand eine Kritik des transnationalen Rechts aus Sicht eines diskurstheoretisch verstandenen Prinzips der Gewaltenteilung. Diese Perspektive weist für die Frage zukünftiger Refor-

---

12 Die Resolution SC 1333 beruft sich auf die Autorität des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der UN-Charta. Der Rat kann Verstöße also mit wirtschaftlichen oder sogar militärischen Sanktionen ahnden.

men in eine bestimmte Richtung: Das einfache Kopieren von rechtsstaatlichen Institutionen auf die transnationale Ebene wird das Problem mangelnder Legitimität lösen. Die entscheidende Einsicht ist, dass nur eine klar begrenzte politische Gemeinschaft das System der Rechte ausgestalten kann. Damit erweist sich die Idee einer umfassenden Konstitutionalisierung des Völkerrechts als Scheinlösung. Im zweiten Teil des Aufsatzes habe ich die Umriss einer alternativen Reformagenda skizziert. Die grundlegende Prämisse ist, dass der souveräne Staat primärer Kontext für legitimes Recht bleiben muss. Wo sie unabdingbar sind, müssen transnationale Normen aus demokratischen Verfahren entstehen. Das fragmentarische Entstehen einer transnationalen Justiz und Verwaltung birgt die Gefahr von willkürlich gebrauchter Macht. Soweit möglich sollten transnationale Normen ihre Wirkung daher im Zusammenhang bestehender grundrechtlicher Ordnungen entfalten. Eine prinzipielle Ausnahme gilt lediglich für die kleine Zahl jener Normen, die glaubhaft beanspruchen können, universale moralische Grundsätze auszudrücken.

Diese Konzeption von Legitimität in der transnationalen Sphäre ist der radikaldemokratischen Theorie von Jürgen Habermas verpflichtet. Sein zentrales Werk *Faktizität und Geltung* wird gelegentlich als Bruch mit der kritischen Theorie und Rückzug auf eine moderate sozialdemokratische Position gelesen. Doch dieser Eindruck kann nur entstehen, weil es eine Zeit lang so schien, als ob manche Länder das Ideal eines demokratischen Rechtsstaats fast vollständig realisiert hätten. Die hier beschriebenen Entwicklungen zeigen aber, dass das Erreichte in Frage steht. Neben der immer vorhandenen Gefahr durch den Staat selbst sind jetzt Angriffe transnationaler Institutionen auf Demokratie und Grundrechte abzuwehren. Vor diesem Hintergrund offenbart Habermas' Theorie ihre Radikalität erneut.

## Literatur

- Alvarez, José (2005): *International Organizations as Lawmakers*, Oxford: Oxford University Press.
- Bickerton, Christoph/Cunliffe, Philip/Gourevitch, Alexander (2007): »The Unholy Alliance against Sovereignty«. In: Bickerton, Christoph/Cunliffe, Philip/Gourevitch, Alexander (Hg.), *Politics Without Sovereignty. A Critique of Contemporary International Relations*, London: UCL Press, S. 3-17.
- Chayes, Antonia/Chayes, Abram (1995): *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Harvard University Press.

- Cohen, Jean (2004): »Whose Sovereignty? Empire vs International Law«. *Ethics and International Affairs* 18, Nr. 3, S. 1-24.
- Cohen, Jean (2006): »Sovereign Equality vs. Imperial Right. The Battle over the »New World Order««. *Constellations* 13, Nr. 4, S. 485-505
- Forst, Rainer (2001): »Towards a Critical Theory of Transnational Justice«. *Metaphilosophy* 32, Nr. 1/2, S. 160-179.
- Genschel, Philip (2005): »Globalization and the Transformation of the Tax State«. *European Review* 13 (Supp. 1), S. 53-71.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1998): »Paradigms of Law«. In: Rosenfeld, Michel/Arato, Andrew (Hg.), *Habermas on Law and Democracy. Critical Exchanges*, Berkeley: University of California Press, S. 13-25.
- Jachtenfuchs, Markus (2005): »The Monopoly of Legitimate Force: Denationalization or Business as Usual?«. *European Review* 13, (Supp. No. 1), S. 37-52.
- Janis, Mark (2003): *An Introduction to International Law*, New York: Aspen.
- Lee, R. S. (1999): »Introduction«. In: Lee, R.S. (Hg.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute*, The Hague: Kluwer Law International.
- Marceau, Gabrielle (2002): »WTO Dispute Settlement and Human Rights«. *European Journal of International Law* 13, Nr. 4, S. 753-814.
- Pogge, Thomas (2005): »Medizinischer Fortschritt auch für die Armen. Ein neues Anreizsystem«. *Jahrbuch für wissenschaftliche Ethik* 10, S. 115-127.
- Sell, Susan. (1999): »Multinational Corporations as Agents of Change. The Globalization of Intellectual Property Rights«, In: Cutler A.C./Hauffer, V./Porter, T. (Hg.), *Private Authority and International Affairs*, Albany: State University of New York Press, S. 169-198.
- Slaughter, Anne-Marie (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, Jack/Vinjamuri, Leslie (2004): »Trials and Errors«. *International Security* 28, Nr. 3, S. 5-44.
- Sornarajah, M. (2004): *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Trachtman, J. P. (2003): »Private Parties in EC-US Dispute Settlement at the WTO. Toward Intermediated Domestic Effect«. In: Petersmann, Ernst-Ullrich/Pollack, Mark A. (Hg.), *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford: Oxford University Press, S. 527-550.
- Weiler, Joseph (1991): »The Transformation of Europe«. *Yale Law Journal* 100, Nr. 8, S. 2403-2483.



## **Die Störung des Staats-Effekts: Kulturelle Überreste und die spukenden Geister des Spätsozialismus in Laos<sup>1</sup>**

---

PATRICE LADWIG

»The more enlightened our houses are,  
the more their walls ooze ghosts.«  
Italo Calvino: *Cybernetics and Ghosts*

»[...] a kind of rupture between the present and  
the past. It promotes a selection between what  
can be understood and what must be forgotten in  
order to obtain the representation of a present  
intelligibility. But whatever this new  
understanding of the past holds to be irrelevant –  
shards created by the selection of materials,  
remainders left aside by an explication, comes  
back, despite everything, on the edges of  
discourse or in its rifts and crannies:  
»resistances«, »survivals«, or delays discreetly  
perturb the pretty order of a line of »progress« or  
a system of interpretation.«  
Michel de Certeau: *The Writing of History*

---

1 Dank an Maximilian Mayer, Friedrich Arndt, Claudia Derichs, Oliver Tappe und allen Teilnehmern des Workshops für Kritik und Anregungen. Für eine längere und ethnographisch ausführlichere Version dieses Aufsatzes siehe Ladwig (2007).

Trotz neuerer theoretischer Tendenzen in den Sozialwissenschaften, sich auf Prozesse wie Globalisierung und Transnationalisierung, die über den Staat hinausgehen, zu konzentrieren, bleibt der Staat ein zentrales Untersuchungsobjekt für die soziologische und sozialanthropologische Theoriebildung. Der Staat steht im engen Zusammenhang mit Konzepten wie Gouvernmentalität, Territorialität, Nationalismus und Souveränität und wird permanent durch Praktiken und Diskurse konstruiert, die nicht nur in Institutionen und Bürokratien eingebettet sind, sondern darüber hinaus im Alltagshandeln der Bürger konstituiert und performativ wiederholt werden (Arextaga 2003). Neuere Ansätze beschreiben den Staat nicht nur als ein rationales, zentralisiertes Gebilde, das seine Bevölkerung besteuert, zwangsverpflichtet und das Monopol legitimer Gewaltanwendung auf seinem Territorium innehat, wie in Max Webers (1992) klassischer Darstellung des Staates, sondern betonen seine vielfältigen, konkurrierenden und widersprüchlichen Merkmale (Gupta & Ferguson 2002). Daher sollten Fragen, z. B. betreffend der Fähigkeit des Staates, die Gesellschaft zu steuern und eine bestimmte Ordnung zu setzen, auch als rivalisierende Prozesse untersucht werden.

Während sich der Staat aus dieser Perspektive vielmehr als ein Prozess denn als eine geschlossene Einheit darstellt, zielt der von vielen staatlichen Akteuren ausgehende Diskurs allerdings auf die »Naturalisierung« der staatlichen Praktiken und des staatlichen Einflusses in der Bevölkerung (Bourdieu 1998: 99). Durch jene Einrichtungen, die Althusser (1977) als institutionelle Staatsapparate und Weber (2006: 219f.) schlicht als Bürokratie und Institutionen bezeichnete, versucht der Staat sein Selbstbild so zu reproduzieren, dass es zu einer unhinterfragten Idee wird, einer *doxa*. Diese Versuche, die Gesellschaft mittels der Naturalisierung des staatlichen Einflusses im Alltagsleben zu ordnen und die kulturelle und soziale Ordnung zu definieren, sind Zeichen der stetigen Suche des Staates nach der eigenen Legitimität. Manchmal, wie im Fall des Sozialismus, soll dieser Prozess die Spuren einer vorherigen sozialen Ordnung beseitigen. Diese hegemoniale Naturalisierung ist entscheidend für die Handlungsmacht des Staates. Damit soll erreicht werden, was Timothy Mitchell (1991) den »Staats-Effekt« genannt hat: Die Erzeugung von Praktiken und Überzeugungen, die den Staat als einheitliche, objektivierte Einheit erscheinen lassen. Geschichte spielt in diesem Herstellungsprozess eine zentrale Rolle, da sie eine formbare Legitimitätsressource darstellt. Für Regime, die einer historisch-materialistischen Geschichtsauffassung anhängen, ist die Kontrolle der Geschichtsschreibung stets entscheidend für die eigene Legitimität gewesen, da der Forderung eines evolutionär-teleologischen Fortschritts im real existierenden Sozialismus entsprochen werden musste. In diesen Fällen erforderte

eine Abwertung der Vergangenheit als »feudal« oder »kapitalistisch« ein oftmals radikales Umschreiben der Geschichte und die Erfindung von Traditionen, um die Überreste des alten Systems auszulöschen. In Staaten, die in eine post- oder spätsozialistische Reformphase eingetreten sind, kehren solche Überbleibsel allerdings in ähnlichen oder modifizierten Formen wieder. Teils fungieren sie dabei als Vehikel, um neue Wünsche, Ängste und Hoffnungen zum Ausdruck zu bringen.<sup>2</sup>

In diesem Aufsatz möchte ich die Rolle von kulturellen, hier speziell religiösen Überresten in der südostasiatischen Volksrepublik Laos (Laos PDR) diskutieren. Während einige Aspekte der Mehrheitsreligion, dem Theravada-Buddhismus, nach der Revolution von 1975 erfolgreich umgedeutet werden konnten, kam es für einige Jahre auch zu einer Konfrontation zwischen wissenschaftlichem Marxismus und Buddhismus. Das Land hat jedoch – als eines der wenigen verbliebenen Regime, die noch offiziell einer reformierten Variante des Sozialismus anhängen – seit den frühen 1990er Jahren einen Reformprozess durchlaufen, der immer stärker auf die Wiederbelebung von buddhistischen Traditionen vertraut. Das Regime versucht nun, nach dem globalen Zusammenbruch des Kommunismus, durch die Instrumentalisierung des Buddhismus »Staats-Effekte« zu erzeugen, die es in seinem Machtanspruch unterstützen sollen. Doch hat dieser Prozess auch problematische Folgen für das Regime und seine selektive Kultur- und Religionspolitik. Mit der verstärkten Öffnung des Landes und dem Auftreten von sozialen Akteuren außerhalb der Kontrolle der kommunistischen Partei tauchten einige unerwünschte kulturelle, besonders religiöse Fortbestände wieder auf. Auf Aspekte politischer Macht verweisende Elemente des Buddhismus, insbesondere das buddhistische Königtum, sowie ein Verlangen nach charismatischen Zügen des Buddhismus könnten den hegemonialen Anspruch der Partei untergraben. Ich möchte in diesem Essay untersuchen, unter welchen Bedingungen Überbleibsel des alten Systems resignifiziert oder staatlicherseits inkorporiert werden können und dabei auf Louis Althusser (1968) Begriff des »Überrests« Bezug nehmen. Danach werde ich mich mit der Frage beschäftigen, welche Rolle diese Überreste in der Herstellung der Genealogie des laotischen Staates haben und dabei Timothy Mitchells (1991) Konzept des Staats-Effektes verwenden. In diesem Kontext lege ich dann einige in der Vergangenheit unterdrückte kulturelle Traditionen dar. Ihre Position hat sich im

---

2 Ähnliche Prozesse sind jedoch auch unabhängig vom Sozialismus zu beobachten. Inzwischen ist spürbar geworden, dass das Verschwinden von religiösen Traditionen in der Moderne nicht eingetreten ist. Totgesagte Traditionen leben oftmals länger und sind anpassungsfähiger, als es Modernisierungs- und Säkularisierungstheorien prophezeit haben.

Zuge der Reformpolitik von verdrängten Überresten einer »abergläubischen Vergangenheit« zu einer neuen Präsenz in der sozialen Imagination gewandelt. Als theoretisches Werkzeug zur Konzeptualisierung dieser »Wiederkehr des Verdrängten« werde ich Derridas (1996) Begriffe des »Gespensts« und der »hauntology« verwenden und dies als eine Überkreuzung von Vergangenheit und Gegenwart bezeichnen, die die Kohärenz der gegenwärtigen Ordnung aus Sicht des laotischen Regimes stören. Durch Referenzen zum Konzept Charisma, seinen Implikationen für politische Machtausübung und einigen Vergleichen zur Religionspolitik in China soll gezeigt werden, warum diese Überreste die Legitimität des Staates potentiell unterminieren können. Schließlich werde ich die gegen diese Entwicklungen gerichteten kulturpolitischen Strategien des laotischen Staates skizzieren. Der Staat verfolgt dabei eine prekäre diskursive »Dehnübung«, die sich zwischen der Aneignung alter kultureller Muster und der gleichzeitigen Abgrenzung von der alten Ordnung bewegt.

Ich werde im Folgenden eine relativ allgemeine und recht unethnologische *tour de force* durch die laotische Geschichte vollziehen, ohne genauer auf die Ethnographie einzugehen, sondern fokussiere mich auf die verwendeten theoretischen Begrifflichkeiten. Ich möchte dabei eher sorglos mit einer eklektischen Mischung von theoretischen Begriffen jonglieren, um Fragen nach dem Staat und seiner Rolle in der Herstellung der sozialen Ordnung zu thematisieren: Inwieweit sind der Staat und die kulturelle Ordnung, die er zu etablieren sucht, relativ instabile Phänomene? Wieso befindet er sich ständig in einem Konsolidierungs- und Transformationsprozess? Inwiefern können die hier verwendeten, oft recht metaphorischen und unscharfen Theorien eine Analyse des Staates, der sozialen Ordnung und ihrer Transformation leisten?

## **Die Konstruktion des Staats-Effekts: Überreste und Resignifizierung**

Die laotische Revolution fand 1975 in dem Land mit der wohl marginalsten Position in der südostasiatischen »Modernisierung« statt.<sup>3</sup> Bis in die 1970er Jahre blieb das Buddhistische Königreich Laos eine überwiegend kleinbäuerlich geprägte Ökonomie, in vielerlei Hinsicht nicht zu vergleichen mit den schon früh unter Modernisierungseinflüssen stehenden Nachbarstaaten wie Thailand. Wie viele revolutionäre Regime hatte

---

3 Zur neueren Geschichte von Laos siehe Stuart-Fox (1997), Evans (2002) und Tappe (2007).

die laotische kommunistische Bewegung ihre Wurzeln in anti-kolonialen und anti-imperialistischen Befreiungsbewegungen, doch nach dem Vietnamkrieg und der Machtübernahme offenbarte sich die Laotische Revolutionäre Volkspartei als eifriger marxistischer Modernisierer mit nationaler Ideologie. Der laotische Nationalismus war jedoch eine recht späte Erfindung und eher schwach ausgeprägt, das Land war stark dezentralisiert und die ersten Jahre des neuen Regimes waren geprägt von Instabilität und Paranoia. Nichtsdestotrotz hatte der laotische Staatssozialismus eine durch und durch modernistische Agenda, die Laos in die Liga der entwickelten Nationen katapultieren sollte. Die Schaffung des neuen sozialistischen Menschen und eines neuen Staatsmodells erforderte eine neue historische Genealogie. Letztere konzentrierte sich auf die Befreiung des Landes von »imperialistischen« Kräften und die öffentliche Verachtung der früheren Elite, die während des Vietnamkriegs mit den »amerikanischen Kolonialisten« kooperiert hatten. Die jüngere Vergangenheit des Vietnamkriegs, während der Laos in rivalisierende politische Fraktionen und Zonen zersplittert gewesen war, und auch die Vergangenheit der buddhistischen Könige wurden jetzt als bloße Phasen der notwendigen Entwicklung hin zur sozialistischen Nation dargestellt und konsequenterweise abgewertet. Identität wurde sozusagen durch das Negativ der Vergangenheit und eine Reihe von Externalisierungen hergestellt. Als einer der vielen Wege zum Konstrukt »Moderne« verwendete das frühe Programm des Regimes Begriffe wie Rationalität, Produktivität und Disziplin. Um den Übergang zu einer sozialistischen Moderne zu erreichen, mussten neue Disziplinartechnologien und neue ideologische Staatsapparate entworfen werden. Mit ihrer Hilfe sollte der sozialistische Staat zu einem Sozialingenieur werden, der die Gesellschaft hegemonisieren und sozialistische Subjekte konstituieren konnte, die fleißig, moralisch integer und frei von religiösem Aberglauben wären. Der Buddhismus hatte in diesem Projekt eine eher marginale Position und wurde zeitweise zur folkloristischen Tradition herabgesetzt.

Der Staat mitsamt seiner Bürokratie, seiner Institutionen und Wirtschaft musste fast aus dem Nichts aufgebaut werden. Auf eine kohärente vorherige historische Genealogie konnte nicht gebaut werden, denn die Legitimation beruhte gerade auf dem revolutionären Bruch; so musste eine neue Basis für den Staat und seine radikal andere soziale Ordnung erschaffen werden – es bedurfte eines neuen »Staats-Effekts«. Nach Timothy Mitchells Definition muss der Staat untersucht werden »not as an actual structure, but as the powerful, metaphysical effect of practices that make such structures appear to exist« (1991: 94). Ähnlich wie bei Benedict Andersons (1998) Vorstellung einer »imagined community« ist der Staat keine gegebene, sondern eine konstruierte und zuerst fiktive

Einheit, die zuvor disparate Felder vereint und erst damit einen »realen« Effekt erhält. In Erweiterung von Mitchells Definition mit einem Schwerpunkt auf den Beziehungen von Staat und Gesellschaft<sup>4</sup> lässt sich hinzufügen, dass der Staats-Effekt auch die staatliche Fähigkeit beschreiben kann, einen lang anhaltenden »Abdruck« in der Gesellschaft und in bestimmten sozialen Feldern zu hinterlassen und diese gemäß seinen Vorstellungen zu formen, sodass der Staat in Institutionen, in der Alltagspraxis sowie in der sozialen Imagination von Gesellschaft und Bürgern wirksam und präsent wird.

Insbesondere Regime des real-existierenden Sozialismus mit derartigen überaus modernistischen Programmen stießen stets auf jenes, was Marx, und ihm folgend Louis Althusser, »Überreste« genannt hatten. Die Reste der vorhergehenden Ordnung, seien es institutionelle, kulturelle oder ökonomische Elemente, haften an der Gegenwart und lassen den Schritt in eine sozialistische Zukunft zu einem prekären Unterfangen werden:

»Die politische Praxis stößt sich ständig an dieser Wirklichkeit, die man die ›Überreste‹ nennt. Ohne Zweifel bestehen sie, sonst wären sie wohl kaum so hartnäckig. [...] Was aber ist ein Überrest? Welchen theoretischen Status hat er? Ist er ›psychologischen‹, ist er sozialen Wesens? Reduziert er sich auf das Überleben gewisser ökonomischer Strukturen, die die Revolution durch ihre ersten Erlasse nicht zerstören konnte [...]? Oder stellt er gleichermaßen andere Strukturen, politische, ideologische etc. in Frage, Sitten, Gewohnheiten, ja sogar ›Überlieferungen‹ wie die ›nationale Überlieferung‹ mit ihren spezifischen Zügen? ›Überrest‹: ein ständig herangezogener Terminus, der aber noch auf der Suche, ich würde nicht sagen seines Namens (denn er hat ja einen), sondern seines Begriffs ist« (Althusser 1968: 52).

Althussters Überreste sind eingebettet in sein Verständnis von »Überdeterminierung« (Althusser 1968). Diesen Begriff verwendet er, um die vielfältigen, oft widersprüchlichen Kräfte zu fassen, die in einer bestimmten politischen Operation wirksam sind. Als Kausalitätstheorie ermöglicht es die Überdeterminierung, das Ergebnis einer politischen Situation als ein Produkt von verschiedenen Umständen zu beschreiben – jenseits Hegelscher Negation oder Synthese. Die Kombination einer Vielzahl von Elementen kann das veränderte Ergebnis radikalen sozialen Wandels oder eines gesellschaftlichen Bruchs wie im Falle einer Revo-

---

4 Vgl. bspw. Migdals (2001: 97) programmatische Frage: When and how have states been able to establish comprehensive political authority? When have they succeeded in defining the prevailing moral order in defining the parameters of daily social relations, whether in preserving existing patterns or forging new ones?«

lution beeinflussen. Das Beseitigen, Re-signifizieren und Austauschen dieser Überreste des alten »feudalen« Regimes wurden für die Etablierung der sozialistischen Realität als entscheidend erachtet. Die Herstellung einer begrifflichen und politischen Ordnung im hier gemeinten Sinn impliziert auch die konstitutive Unterdrückung bestimmter Aspekte der Wirklichkeit (Wolf 2002: 230), oder, wie Žižek (1989: 21) es ausdrückt: »If reality is to emerge, something has to be foreclosed from it – that is to say, reality, like truth, is by definition never whole«. Um den Staat und ein neues »Gesetz« zu etablieren, setzte die LPRP physische als auch symbolische Gewalt ein. Die Etablierung einer politischen Gruppe – und der Staat kann durchaus als politische Gruppe im Großformat gesehen werden – ist nach Agamben (2004) und Derrida (1991) eng mit einer Form der »gründenden Gewalt« verbunden, die auch im Fall von Laos konstatiert werden kann.<sup>5</sup>

Bei der Analyse des Umgangs des laotischen Regimes mit dem Buddhismus und dessen inhärent ambivalenten Status wird die Rede von Überresten unmittelbar verständlich. Im frühen sozialistischen Diskurs in Laos (1975-1980) wurde der Buddhismus zur laotischen Kultur inhärent zugehörig erklärt (anders als in der chinesischen Kulturrevolution oder in Kambodscha), doch durch die Assoziation des Buddhismus mit vorrevolutionären Modellen politischer Macht<sup>6</sup> und seiner Konfrontation mit dem »wissenschaftlichen Sozialismus« sollte er radikal transformiert werden. Für die Neukonstitution des Staates und seiner Kontrolle des religiösen Felds musste eine neue Messlatte etabliert werden, mit deren Hilfe die Rolle der Religion in der neuen Gesellschaft bewertet werden konnte. Um eine Form des Buddhismus zu konstruieren, die in das spezifische Szenario des laotischen Sozialismus integriert werden konnte, war es erforderlich, jene Elemente zu identifizieren, die die Schwelle der Revolution passieren konnten. Daher wurde ein Bewertungsprozess initiiert, der die Rolle des Buddhismus neu bestimmen sollte. Unter wel-

5 Der bekannte Topos der »gründenden Gewalt« wäre hier für die komparative Genealogie von Staaten von Bedeutung. Interessanterweise beziehen Agamben und Derrida sich hier beide auf Benjamins *Kritik der Gewalt* (1965).

6 In den vom Theravada-Buddhismus beeinflussten »indisierten« Regionen Südasiens stellt der Buddhismus einen entscheidenden Teil der Staatsmacht dar. In diesem traditionellen Staatsmodell (Ling 1993) mit einem buddhistischen König an der Spitze der sozialen Ordnung, bietet der König dem buddhistischen Klerus Schutz und unterstützt und kontrolliert diesen zugleich. Im Gegenzug »befriedet« der Klerus das Land durch die Verbreitung buddhistischer Lehren und stützt die königliche Herrschaft, indem der König als fast göttliche Gestalt und damit legitimer Herrscher dargestellt wird.

chen Bedingungen kann ein Staat mit der Beseitigung und der Resignifikation dieser Überreste erfolgreich sein? Ich möchte mich hier nur oberflächlich auf zwei Felder beziehen: Den institutionellen Apparat des buddhistischen Klerus und als abergläubisch und unwissenschaftlich klassifizierte Praktiken, die verdrängt wurden, weil sie teilweise mit den Macht- und Herrschaftsaspekten des Buddhismus in Beziehung stehen.

Die Institutionen des Klerus wurden recht zügig in das neue Regime integriert: Die alte Verwaltung des Klerus galt mit ihren Hierarchien und engen Verbindungen zum König als obsolet, ja gefährlich für das neue Regime. Ähnlich wie die Kirche in vielen Teilen Europas vereinte der buddhistische Klerus eine ganze Reihe später aufgeteilter Institutionen, die für die Verbreitung einer neuen Ideologie entscheidend waren.<sup>7</sup> In der Gesamtschau war die Laotisch Revolutionäre Volkspartei ziemlich erfolgreich darin, eine neue Verwaltung des Klerus zu schaffen und sie mit den Massenorganisationen der kommunistischen Partei zu verbinden.<sup>8</sup> Diese institutionelle Zusammenarbeit, die sich zwischen Klerus und Regierung entwickelte, hat sich bis heute als ziemlich stabil erwiesen: Klerus und Staat sind eng miteinander verbunden und das Regime konnte eine Institution schaffen, die die Konstruktion eines kohärenten Bildes des Staates unterstützte und somit einen Staats-Effekt produzierte. Unter Bezugnahme auf Timothy Mitchells (1991: 92) von Foucault inspirierte Analyse der Herstellung von Staats-Effekten in geschlossenen sozialen Feldern wie der französischen Armee – indem dem Staat der Anschein von Geschlossenheit durch disziplinäre Maßnahmen gegeben wird – kann man dies auch für den Fall der Beziehung zwischen buddhistischem Klerus und Staat in Laos konstatieren: Sie wurde durch Verdinglichung naturalisiert; einer Form von »Staatsfetischismus« (Taussig 1993: 218). Die Konzentration auf ein beschränktes institutionelles Feld ermöglichte eine Disziplinierung. Der Staat hat den Klerus eingegliedert und die Überreste der vorrevolutionären Ordnung getilgt oder besser gesagt überschrieben.

---

7 In den vorkolonialen Ländern des Theravada-Buddhismus nahmen religiöse Institutionen oftmals Positionen ein, die später von spezialisierten staatlichen Bürokratien übernommen wurden. Ähnlich wie bei Althusser (1977: 152) Analyse der Rolle der Kirche als dominanter institutioneller Staatsapparat, wurde die Umstrukturierung der Klerusbürokratie als entscheidend betrachtet, um eine neue soziale und kulturelle Ordnung zu etablieren.

8 Teile des Klerus kooperierten schon lange vor der Revolution mit der kommunistischen Bewegung. Mönche, die auf der »falschen Seite des historischen Prozesses« standen, flüchteten nach Thailand. Wichtige Positionen wurden von ideologisch schon indoktrinierten Mönchen übernommen.



Im zweiten, eher diffusen Feld der buddhistischen Alltagspraxis, außerhalb der Institutionen des Klerus, war dieses Überschreiben weniger erfolgreich. Einige Merkmale des Buddhismus wurden ab 1975 als problematisch klassifiziert und als »rückständige Traditionen« aus der Feudalära betrachtet. Vor allem als »abergläubisch« klassifizierte Praktiken wurden stark diskreditiert. Diese, dem sozialistisch-wissenschaftlichen Gesellschaftsbild widersprechenden Teile des Buddhismus, konnten selten ersetzt werden, und waren während der ersten Jahre des Regimes einer repressiven Politik ausgesetzt. Diese wurden zwar – wenn möglich – weiterhin im Geheimen praktiziert, aber erlitten auch einen Bedeutungsverlust. Offiziell wurde propagiert, dass diese Überreste verschwinden würden, wenn einmal ein gewisser Grad von Entwicklung und Aufklärung erreicht wäre. Obwohl das Regime seine Religionspolitik in den 1980er Jahren beachtlich lockerte und der Buddhismus wieder erstarkte, werden vor allem buddhistische Traditionen, die mit Macht und Mobilisierung der Massen in Verbindung stehen können, weiterhin streng überwacht. Das Regime versuchte den Buddhismus selektiv seit den 90er Jahren zu revitalisieren, was jedoch nur im begrenzten Maße möglich ist. Im Zuge der Reformpolitik sind diese Elemente in den letzten Jahren quasi durch einen »Mitnahmeeffekt« reaktiviert worden und stören inzwischen die gelenkte Religions- und Kulturpolitik des Staates.

## **Die Gespenster der buddhistischen Vergangenheit**

Was geschieht mit kulturellen Überresten, die nicht mit neuen Bedeutungen versehen werden konnten, sondern für einen bestimmten Zeitraum verschwanden, nur Erinnerungsspuren hinterließen und jetzt im Zuge der Reformpolitik wieder an Bedeutung gewinnen? Welche Position nehmen diese ehemals unterdrückten Traditionen in einem politischen System ein, das Tradition selbst und Religion als neue Ressource für seine eigene Legitimität sieht? Werden im Zuge dieser Revitalisierung nicht auch Elemente aktiviert, die alternative Interpretationen von Geschichte erlauben oder sogar regimekritischen Bewegungen als Diskursrahmen dienen könnten? Religion als Wiederkehr des Verdrängten in reformierten oder postsozialistischen Systemen, hat sich in den letzten Jahren als populäres Forschungsgebiet erwiesen.<sup>9</sup>

---

9 Ohne hier weiter en détail auf psychoanalytische Theorien einzugehen, beschreibt die Wiederkehr des Verdrängten nach Freud (cf. Jones 1993) einen Prozess, in dem das, was öffentlich und bewusst nicht verarbeitet werden kann, sich andere Bahnen sucht und in verstellter Form so wieder

In Bezug auf den laotischen Buddhismus erweist sich hier vor allem eine Tatsache als hochinteressant. Seit der Revolution von 1975 gibt es im laotischen Buddhismus eine bemerkenswerte Abwesenheit von religiösen Elementen, die man als personifiziertes Charisma bezeichnen könnte. Träger dieses Charisma im südostasiatischen Theravada-Buddhismus sind vor allem Mönche, die sich in einer oder mehrerer der 13 asketischen Übungen (*dhutanga*) trainieren und sich häufig außerhalb des vom Staat her organisierten Klerus bewegen. Diese extremen Asketen (*phatudong*) repräsentieren meistens nur eine kleine, aber für die öffentliche Vorstellungskraft äußerst wichtige Bewegung, basierend auf einer alten Tradition, die sich auf die Lehren des singhalesischen Gelehrten Buddhaghosa beruft: Durch einen stark regulierten nomadischen Lebensstil, regelmäßige Meditation an abgelegenen Orten und strikte Enthaltensamkeit, versuchen diese Asketen, sich stärker als der Klerus der Dörfer und Städte in die buddhistischen Lehren zu vertiefen. Ihr außergewöhnlicher Lebensstil hat in Ländern wie Burma, Thailand, Kambodscha und Laos dazu geführt, dass sie von Laiengläubigen als tugendhafte Idealtypen verehrt und ihnen übernatürliche Kräfte zugesprochen werden (Kamala 1997; Tambiah 1984). Manche dieser Mönche versammelten so viele Anhänger um sich herum, dass man sie mit Referenz zu Weber (2006: 243f.) durchaus als charismatische Führerpersönlichkeiten<sup>10</sup> bezeichnen kann. Diese treten vor allem in Zeiten sozio-ökonomischer und politischer Umbrüche in Erscheinung. Als im benachbarten Thailand in den 70er Jahren eine vom Mainstream-Buddhismus enttäuschte Mittel- und Oberklasse nach religiöser Orientierung suchte, wurden diese Mönche ins Zentrum von neuen religiösen Bewegungen gerückt. Ein wahrer Strom von Pilgern auf der Suche nach Rat von asketischen Meditationsmeistern, magischen Amuletten und dem Außergewöhnlichen ergoss sich über den Nordosten von Thailand (Tambiah 1984; Taylor 1993). Einige dieser Mönche wurden, nachdem sie ihren nomadischen Lebensstil aufgegeben hatten, in Thailand wichtige öffent-

---

an die Oberfläche dringt z. B. in Form von Träumen oder Neurosen. Oft ist diese Wiederkehr mit dem Unheimlichen verbunden und produziert Angst. Für einen weniger pathologisierenden Ansatz siehe Oring (1993) und die Beiträge der Konferenz *Religious Subjugation and Revitalization in Late and Postsocialist Societies* der American Academy of Religion im Jahr 2004.

- 10 Zum Charismakonzept siehe die Ausführungen im nächsten Teil des Aufsatzes. Charisma kann im Thailändischen und Laotischen auf vielfache Weise übersetzt werden. Die Begriffe *Phu mi boun* (Person mit viel karmischem Verdienst) oder auch *pharami* (Perfektion) haben beide semantische Felder, die mit Charisma in Verbindung stehen.

liche Figuren, die in einigen Fällen gar als Berater für Politiker tätig wurden.

Während in der Vergangenheit diese Mönche über Staatsgrenzen hinaus aktiv waren und sozusagen transnationale charismatische Netzwerke bildeten, ist diese Tradition seit der Revolution in Laos verschwunden. Meditation wurde nach 1975 als unproduktiv angesehen, Mönche mussten sich registrieren lassen und waren von nun an genötigt, sich in einem Kloster aufzuhalten. Vor allem Praktiken, die im Ruf standen, magische Fähigkeiten zu fördern, wurden öffentlich verdrängt. Die meisten dieser Mönche siedelten nach Thailand über, wo sie ihren Lehren meist ungestört folgen konnten. Das laotische Regime hat sich gegenüber Mönchen, denen magische Fähigkeiten nachgesagt wurden und ein gewisses Charisma zugesprochen wurde, auch noch in den 90er Jahren recht repressiv verhalten und diese aus dem buddhistischen Orden ausgeschlossen.

In den letzten Jahren hat sich jedoch gezeigt, dass diese Tradition des Buddhismus in der sozialen Imagination<sup>11</sup> vieler Laoten wieder einen wichtigen Platz einnimmt. In Klöstern in Vientiane wurde mir oft erzählt, dass auf einem Hochplateau in der Nähe der Hauptstadt *phatudong* gesichtet worden seien, die dort im Wald meditierten. Einige Wochen später zirkulierten in der Hauptstadt Gerüchte, dass in einer abgelegenen Provinz eine Gruppe Asketen in Höhlen meditiert. Mit einem bitteren Unterton erwähnten einige meiner Freunde, dass die lokalen Behörden eingegriffen und die Mönche vertrieben hätten. Viele Laoten interpretierten diese Erzählungen als Beweis für das Verlangen und den Wunsch, mit solchen charismatischen Asketen in Kontakt zu treten. Dieser Wunsch zeigt sich auch in anderen Bereichen: Laoten mit einem Interesse für das Übernatürliche und die Verehrung von Asketen besorgen sich oft religiöse Paraphernalia aus Thailand. Amulette, Poster und Bücher über charismatische Mönche sieht man nun häufiger in Laos. Um diesen Erzählungen genauer auf den Grund zu gehen, führte ich im Januar 2005 eine kleine Feldforschung in der oben genannten Gegend in der Nähe der Hauptstadt durch. In den Dörfern um das Hochplateau erzählten mir viele der Leute von den Erscheinungen, die in den Wäldern anzutreffen sind. Einige berichteten von Asketen, die plötzlich erschei-

11 Soziale Imagination sollte hier nicht nur als bloße platonische Reflektion einer schon existierenden Realität gesehen oder in Opposition zur Realität konzeptualisiert werden. Nach Cornelius Castoriadis (1990: 196f.) kann das Imaginäre auch als Feld, welches die Bedingungen der Möglichkeiten für die Orientierung von Handlungen und Motiven konstituiert sowie als eine Matrix für Symbole, Mythen und das Denken im Allgemeinen gesehen werden. Verlangen und Begehren sind auch Teil dieser Imagination.

nen und dann wieder verschwinden, andere hatten einen Mönch gesehen, der schon in der 50er Jahren dort meditierte und schließlich einen solch hohen Meditationsgrad erreichte, dass er sein Leben verlängern konnte und sich manchmal zeigt, wenn Leute durch den Wald streifen.

Mönche von einem in der Nähe gelegenen Kloster berichteten, dass *dhutanga*-Mönche in den Wäldern lebten, diese aber nicht gestört werden möchten und sich deshalb nur selten zeigten und sich dank ihrer außergewöhnlichen Fähigkeiten »dematerialisieren« könnten. Auf die Frage, ob sie in diesem Kloster selbst *dhutanga*-Techniken praktizieren würden, antwortete einer der Mönche: »Wir versuchen schon seit Jahren, eine Genehmigung zu bekommen, um im Wald mit diesen Techniken meditieren zu können, aber wir haben von den Behörden nie eine Erlaubnis erhalten. Wir dürfen nur hier im Kloster meditieren.« Meditation wird auf breiterer Basis erst wieder seit den 90er Jahren praktiziert, aber hat durch die Rationalisierungspolitik des Sozialismus einige Veränderungen erfahren.<sup>12</sup> Neben dieser Umgestaltung von Meditation selbst ist der Status, der diesen Mönchen zugeschrieben und in Erzählungen artikuliert wird, aufschlussreich. Hier ist es nicht so sehr von Interesse, diese Erzählungen als Märchen oder Mythen abzutun, sondern sie als Ausdruck eines Verlangens und der sozialen Imagination zu sehen. Der Präsenz, die im »Realen« nicht möglich ist, wird im sprachlichen Diskurs eine narrative Realität verliehen. Es handelt sich um »Narrative des Verlangens«, in denen sich Facetten der religiösen Imagination zeigen, in denen auch der Staat als ordnungsgebende, aber auch repressive Macht eine Position hat. In diesem Sinne verraten indigene Erklärungsmodelle, Gerüchte und Vorwürfe zuweilen wesentlich mehr über den Staat als z. B. Statistiken zur Wahlbeteiligung.<sup>13</sup> In diesen Erzählungen offenbart sich, dass die vom Staat regulierten religiösen Repräsentationen als nicht befriedigend empfunden werden und sich viele Gläubige nach tugendhaften Idealtypen sehnen, die z. B. durch die Tradition der asketischen *dhutanga*-Mönche verkörpert wird. Diese kehren nun, nachdem sie vor 30 Jahren wegen ihrer »Unproduktivität« und ihrer abergläubischen Praktiken zum Stillschweigen gebracht wurden, zurück.

---

12 Interessant ist hier auch die Veränderung der Meditationstechniken: Während es vor der Revolution auch Mönche gab, die *samatha* (»mentale Konzentration«) praktizierten, findet man inzwischen fast nur noch die *vipassana* (Einsichtsmeditation)-Variante vor. *Samatha* – eine Technik, die zu »magischen Nebeneffekten« führen kann – ist fast vollständig durch die rationalere *vipassana*-Technik ersetzt worden. Die Rückkehr des vormals Unterdrückten geht hier mit einer Veränderung einher.

13 Akhil Gupta (1995) hat für den Fall von Indien Gerüchte über Korruption und den Staat analysiert, die über die Wahrnehmung des Staates in der Bevölkerung oftmals mehr aussagen als Statistiken zur Wahlbeteiligung.

Doch in welcher Form kehren sie zurück und was sagt uns diese Form der geisterhaften Erscheinungen und der Phantome von längst Todgeglaubten?

Diese Wiederkehr des Verdrängten in der sozialen Imagination ist zwischen dem Sichtbaren und dem Unsichtbaren, der Vergangenheit und der Zukunft lokalisiert. Jacques Derrida (1996) beschreibt in seinem Buch *Marx' Gespenster* solche Phänomene mit den Termini *hauntologie*, *revenant* und *spectre*. Durch die Figur des »Gespenstes«, von Marx selbst an den verschiedensten Stellen in seinem Werk gebraucht, benennt er mit diesen Konzepten Phänomene und Diskurse, welche Überreste einer vergangenen Ordnung darstellen, die die Grenzen von Vergangenheit und Gegenwart durchkreuzen und dadurch spezifische und exklusive Definitionen einer existierenden Ordnung stören (ibid 141f.). Derridas breit gefächelter, oft metaphorischer Gebrauch (Machery 1999) des Konzepts verweist auf die Figur des Gespenstes als ein Phänomen, welches sich binären Oppositionen wie körperlicher Präsenz und Abwesenheit derselben, Tod und Leben entzieht (Derrida 1996: 77). In Derridas Projekt der Dekonstruktion können diese Begriffe nicht nur im Gegensatz zueinander stehen, sondern er richtet seinen Fokus auf Phänomene, die sich genau zwischen diesen Antipoden bewegen. Das Phantom, das spukende Gespenst zeigt, dass eine klare Trennung der Vergangenheit und der Zukunft unmöglich ist, weil jede Idee der Gegenwart immer durch die konstruierte Differenz und Abgrenzung zur Vergangenheit gebildet wird. Letztendlich bleibt dieser Konstitutionsversuch oft vergeblich: Die Reste der vergangenen Ordnung hinterlassen stets eine Spur in der Gegenwart und suchen diese heim – *hauntologie*. In der Konstruktion des historischen Prozesses, so Derrida (1996: 152), produziert das Erscheinen dieser Geister ein Unbehagen, ein Auseinandergehen der Temporalitäten, oder mit Referenz zu Derridas (1996: 111) Gebrauch von Shakespeares Hamlet: Eine Zeit, die aus den Fugen ist.<sup>14</sup>

14 Um Derridas eher unscharfes Konzept ethnografisch zu veranschaulichen, möchte ich auf die Arbeit des Ethnologen Erik Mueggler (2001) verweisen. In einem vergleichbaren Kontext hat dieser bei den Yi, einer ethnischen Minorität in Yunnan (Südchina), ähnliche Prozesse beobachtet. In der sozialen Imagination der Yi findet die Bewältigung einer gewalttätigen Vergangenheit in traditionellen Konzepten ihren Ausdruck. Dort kehren die Ahnengeister, die durch die Kulturrevolution unterdrückt wurden, zurück und suchen die Gegenwart heim. Mueggler spricht von »revenge« und »spectral subversions« und erklärt: »Despite a nation-wide effort to erase the effects of the past injustices and keep the national imagination fixed on present and future economic expansion [...] the Cultural Revolution kept returning to infect the present« (1999: 478).

## **Charisma, Könige und die kulturelle Ordnung des Staates**

Um bei Shakespeare zu bleiben: Was ist also faul in der Religions- und Kulturpolitik des Staates? Warum erlauben die Behörden dem buddhistischen Klerus es nicht, diese Techniken zu praktizieren und warum werden alle Anzeichen von Charisma im Keim erstickt? Oder anders gefragt: Wo befinden sich die Reibungspunkte zwischen einer Idee von Heiligkeit, die an Charisma gebunden ist und dem Ordnungsverständnis des laotischen Staates und seiner Idee eines kontrollierten Buddhismus? Wie bereits erwähnt, spielen Diskurse über einen rationalen, von Aberglauben befreiten Buddhismus hierbei eine wichtige Rolle. Mönche, denen übernatürliche Fähigkeiten zugesprochen werden, widersprechen in den Augen der laotischen Behörden und denen des teilweise regime-treuen Klerus diesem Bild. Hier hält der Staatsapparat weiterhin an Maßstäben für die Evaluation von Religion fest, die sich nicht sehr stark von denen der Hochphase des Sozialismus unterscheiden. Interessanter ist hier jedoch die Untersuchung der Wechselwirkungen von Charisma und der Idee der Herrschaft. Max Weber (2006: 263f.) hat postuliert, dass charismatische Bewegungen in bestimmten Kontexten als Ausdruck einer Gesellschaft im Wandel verstanden werden können. Offene Prozesse des sozialen Wandels, Unsicherheit und tief greifende Veränderungen in der Sozialstruktur begünstigen das Entstehen von charismatischen Bewegungen. Weiterhin können nach Weber über charismatische Führer größere Gruppen mobilisiert werden. Obwohl dieser Ansatz stark kritisiert worden ist (Kalyvas 2002) und die Analyse von charismatischen Bewegungen sicherlich weiter greifen muss, erlaubt eine vergleichende und historische Perspektive Webers Ansatz geltend zu machen.

Das Verlangen nach religiösen charismatischen Führern wird nicht nur vom laotischen Staat diskreditiert, weil diese Glaubensformen als abergläubig klassifiziert werden, sondern sind meines Erachtens nach auch mit einer politischen Fragestellung und Herrschaftskonzepten verbunden. In der Geschichte Südostasiens finden sich zahlreiche Beispiele, in denen charismatisch-buddhistische Bewegungen die Autorität des politischen Zentrums in Frage gestellt haben (Tambiah 1984). Oft agierten diese Bewegungen in einem anti-kolonialen Kontext oder wendeten sich gegen einheimische Machthaber, welche die Peripherie unterdrückten. Auch in Laos gab es diese Bewegungen. In der sozialistischen Geschichtsschreibung sind diese als Widerstandsbewegungen gegen Kolonialherrscher und den amerikanischen Imperialismus während des Vietnamkrieges dargestellt worden (Pholsena 2003). Natürlich gibt es in ei-

ner politischen Ordnung, die auf der »Befreiung« des Landes beruht und eine gerechte, sozialistische Gesellschaftsordnung geschaffen hat, keinen Bedarf an charismatischen Bewegungen. Der laotische Staat verfolgt eine rationale Form von Herrschaft, keine traditionale oder charismatische.

Wenn man diese Analyse auf andere sozialistische Staaten, die sich in einem Reformprozess befinden, überträgt, ergeben sich interessante Überschneidungen mit dem laotischen Fall. Die recht rigorose Religionspolitik Chinas gegenüber der Falun-Gong-Bewegung speist sich aus teilweise ähnlichen Abneigungen gegen charismatische und millenaristische Bewegungen (Palmer 2003). Chan (2004: 677) leitet die Attraktivität von Falun Gong von der Tatsache ab, dass diese religiöse Bewegung vor allem an Zulauf gewinnt, weil die augenblickliche soziale Ordnung von bestimmten Schichten der chinesischen Gesellschaft als anomisch empfunden wird. Charismatische religiöse Bewegungen fungieren in diesem Kontext als Ventile, welche die Erwartungen, Enttäuschungen und andere Entwicklungen bündeln, die mit großen sozio-ökonomischen und sozialen Umwälzungen einhergehen. Feuchtwang und Mingming (2001: 16) erweitern Webers Definition von Charisma in diesem Zusammenhang:

»Charisma is not so much a personality as a message which has been recognised because it resonates with and gives authority to follower's expectations and assumptions. The inspirational leader conveying the message is selected in situations where expectations of great change have been boiling up or have been frustrated« (Feuchtwang und Mingming 2001: 16).

In diesem Kontext spielen ökonomische Veränderungen, die produzierten Erwartungen eines kommenden Reichtums, aber auch die zwangsläufigen Enttäuschungen, welche damit einhergehen, eine wichtige Rolle. Feuchtwang und Mingming (2001: 19) beobachten in China »that charismatic traditions proliferate and multiply with the spreading of expectations and sources of success, the modern material conditions of which are those of a market economy and social mobility«, und betonen, dass sich diese Bewegungen intensivieren, »when internal and external disturbances and dissatisfactions sharpen boundaries between a present that does not live up to traditional expectations which are »remembered«« (Feuchtwang & Mingming 2001: 165). Obwohl dieser Prozess in Laos weniger intensiv verläuft als in China, ist z. B. in der Hauptstadt der Umbruch der Lebenswelten durch die Öffnung des Landes, den höheren Globalisierungsgrad und die Entfaltung der Marktwirtschaft deutlich spürbar (Rehbein 2004). Traditionelle Strukturen sind radikal im

Umbruch und ziehen neben einer Euphorie des Marktes auch Ängste nach sich. Nicht alle sind Gewinner in diesem Prozess und Entwurzelung und Ausgrenzung sind genauso Teil der Reformphase. Weder die chinesische noch die laotische Regierung sind aber willens, kulturelle Phänomene zu akzeptieren, die als Ausdruck von sozialer Desorientierung oder Anomie gedeutet werden könnten.<sup>15</sup> Darüber hinaus werden religiöse Bewegungen, welche diese Erfahrungen bündeln und artikulieren könnten, natürlich als Störfaktor wahrgenommen.

Der buddhistische König präsentiert einen etwas anders gelagerten Überrest: Er tritt in Laos nicht als Derridasches spukendes Phantom auf, aber kann auch mit Hilfe von Charisma als analytische Kategorie konzeptualisiert werden. Grant Evans (1998) und andere Forscher haben in den letzten Jahren eine Hinwendung der Laoten zum buddhistischen König in Thailand beobachten können. Im Zuge der kommunistischen Revolution wurde der Laotische König 1977 in ein Arbeitslager eingewiesen, wo er Jahre später sehr wahrscheinlich an Malaria verstarb. In den buddhistischen Königreichen Südostasiens – und weiterhin in Thailand – repräsentiert der Monarch aber eine Figur, welche einen sakralen Status innehat und abseits der Tagespolitik als Identifikationsfigur fungiert, die sich aus einer transzendenten Macht speist. Ähnlich wie in Kantorowicz' (2000) Analyse *Die Zwei Körper des Königs*, steht der transzendente Körper des Königs für eine Kontinuität und Identität, die mit einer rein rationalen Herrschaft einer kommunistischen Partei wenig gemein hat. In Momenten der Krise und des tief greifenden sozialen Wandels kann seine Autorität als unwandelbarer Referenzpunkt dienen. Das Verlangen nach einer Wiedereinführung des Königtums wurde vom laotischen Regime stets scharf zurückgewiesen. Das Auftauchen von kulturellen Überresten oder neu erfundenen Repräsentationen des laotischen Königtums, wurde in Laos mit repressiven Mitteln begegnet und als konterrevolutionär eingestuft. Die Produktion eines Ersatzpersonenkultes in der kommunistischen Partei war in Laos nie von großem Erfolg gekrönt und es haben sich dort keine Substitute wie Ho Chi Minh im Falle von Vietnam oder Mao in China bilden können.

Was in Laos offenbar wird, ist, dass das Modell einer »rationalen« Herrschaft und ein angepasster, rationaler Buddhismus nur unzureichende Akzeptanz finden und viele Laoten sich nun einem kulturellen Reservoir zuwenden, welches im Erinnerungsfeld einer zum Schweigen gebrachten Vergangenheit weiterexistiert. Als kulturelle Überreste im

---

15 Simon Critchley (1999) hat postuliert, dass Regime, die vorgeben, eine totale transparente soziale Ordnung etabliert zu haben, eine Aversion gegen solche spukenden Phänomene haben müssen, weil sie die gegenwärtige soziale Ordnung in Frage stellen und deren Schwachpunkte aufdecken.



kollektiven Gedächtnis oder als reaktualisierte Versionen in Form von spukenden Geistern stören diese Phänomene die Geschichtsschreibung des laotischen Regimes und erinnern an eine Vergangenheit, in der andere symbolisch-religiöse Repräsentationen die Bevölkerung mit Deutungssystemen versorgten. Diese mussten aber vom Regime ausgeschlossen werden, um die Staats-Effekte des frühen sozialistischen Staates herbeizuführen. Symbolisch-religiöse Repräsentationen sind niemals vollständig und müssen wegen einer sich ständig wandelnden sozialen Ordnung flexibel bleiben. Interessant ist hier jedoch, inwieweit eine Lücke zwischen den staatlich abgesegneten und den von der Gesellschaft tatsächlich verlangten Repräsentationen festgestellt werden kann. Ich möchte hier nur kurz auf die Arbeiten des Philosophen Slavoj Žižek verweisen, der in seinen Arbeiten zur Ideologie genau auf diese diskursive Lücke ein Augenmerk gelegt hat:

»Reality is not the thing itself, it is always already symbolised, constituted, structured by symbolic mechanisms [...] The problem is that symbolization always ultimately fails, that it never succeeds in fully covering the real that it always involves some unsettled, unredeemed symbolic debt« (Žižek 1989: 21).

Dieser symbolische Überrest, oder die »Schuld« ist nach Žižek eine Lücke, in der sich die Wiederkehr des Verdrängten als geisterhafte Erscheinung und Phantom entfalten kann. Žižek nimmt hier direkt Bezug auf Derridas Konzept und behauptet: »Spectral apparitions emerge in this very gap« (Žižek 1989: 21). Die symbolisch konstituierte Realität, unsere eigene und die Parameter, die z. B. vom Staat bestimmt wurden, hat daher stets einen geisterhaften Charakter, der in bestimmten Kontexten unproblematisch sein kann, aber in anderen Situationen des sozialen Umbruchs auch als Vehikel dienen kann, über das Ängste, Hoffnungen und Unzufriedenheit artikuliert werden. Obwohl nach Žižeks Theorie nichts jemals ganz repräsentiert werden kann<sup>16</sup>, reicht es für unsere Zwecke zu konstatieren, dass eine rationale politische Staatsordnung, welche das religiöse Feld weiterhin reguliert und charismatische und übernatürliche Tendenzen im Buddhismus unterdrückt, in der Tat phantomhafte Erscheinungen produziert hat. Das Verlangen nach anderen religiösen und politischen Identifikationsfiguren jenseits der Legitimität der kommunistischen Partei kann im öffentlichen Raum – in dem eine weitgehend rationale und konfliktfreie Gesellschaft dargestellt wird –

16 Žižek hebt hier Lacans (1998) unerreichbares Objekt der Begierde – das *objet petit a* – auf das Niveau der Ideologiekritik und postuliert damit eine immerfort währende Lücke und ein nötiges Fehlen von Kohärenz, was den Akt der Interpretation eigentlich erst initiiert.

nicht realisiert werden und weicht daher auf andere Bereiche aus. In diesen anderen Bereichen manifestieren sich alternative Konzeptionen von Macht und religiöser Ordnung in Form von geisterhaften Erscheinungen, welche die Ordnungskonzeptionen des Staates stören. Für den laotischen Staat stellt die Reaktivierung dieser unterdrückten und verdrängten Traditionen eine Störung dar: Die lineare Geschichtsschreibung des Staates, eine »wissenschaftlich-aufgeklärte Kulturpolitik«, die wiederum beide für die Produktion des Staatseffektes notwendig sind, werden in Frage gestellt. Weiterhin kann durch diese Bewegungen Kritikpotential geweckt werden, welches subversiv auf den Prozess der Naturalisierung der Herrschaft und damit die Legitimität des Regimes wirken kann. Der kulturelle Apparat des laotischen Staates ist in dieser Hinsicht jedoch nicht untätig geblieben und versucht nun seit einigen Jahren, neue Repräsentationen zu erschaffen, welche die oben genannten integriert.

## **Kulturpolitische Dehnübungen im späten Sozialismus**

Wenn das laotische Regime den Buddhismus vermehrt als Legitimitätsunterstützer<sup>17</sup> gebrauchen möchte, hat es auch ein Interesse, dieses Feld für sich zu beanspruchen und auf die auftauchenden Störeffekte zu reagieren. Welche Strategien außer Repression hat der Staat, um diese Entwicklungen zu beeinflussen? Wie können die Geister der Vergangenheit, welche die religiöse und kulturelle Ordnung des Staates in Frage stellen, gezähmt werden? Frederic Jameson hat in Reaktion auf Derridas These in *Marx' Gespenster* geantwortet: »You domesticate the ghost from the past by transforming it into an official representation of Spirit itself, or in other words, at least in American English, into what we call culture, high art, the canon [...]« (1994: 49-50). Diese Transformation wird nicht durch eine Politik des Vergessens erreicht, sondern durch eine Strategie der Substitution, die dann wiederum eine Überlagerung herstellen soll, wie Umberto Eco (1988: 260) erläutert: »One forgets not by cancellation, but by superimposition, not by producing absences but by multiplying presences [...]«.

Im Rahmen laotischer Staatsrituale, wie z. B. dem für den nationalen buddhistischen Reliquienschrein in der Hauptstadt Vientiane, versucht die kommunistische Partei seit geraumer Zeit die Rolle des Königs zu

---

17 Ein ganz anders gelagerter Fall stellt Birma dar. Hier verfolgt das Regime ganz offen eine repressive Politik, die durch den Buddhismus verdeckt werden soll. Siehe Juliane Schobers (1997) Artikel zum Reliquienkult und dem Sponsoring des Buddhismus durch das Militärregime.

substituieren (Evans 1998; Pholsena 2006). Zusätzlich wurde die Erinnerungspolitik einer Restrukturierung unterzogen. Die vorrevolutionäre Vergangenheit wird nun nicht mehr en gros als feudalistisch verstanden, sondern ausgewählte Aspekte der laotischen Geschichte werden als Teil der nationalen Geschichtsschreibung umgedeutet (Tappe 2007). Sichtbar werden solche Strategien z. B. im öffentlichen Raum und in der Ikonografie des Staates. Im Jahr 2003 ordnete das Ministerium für Kultur und Information die Konstruktion einer Statue des buddhistischen Königs Fa Ngum an, welche in einem spektakulären Ritual mit der Beteiligung von Politikern, Mönchen und tausenden von Zuschauern eingeweiht wurde. Fa Ngum wird gemeinhin als »Gründer« der laotischen Königreiche im 14. Jahrhundert angesehen. Die Strategie der neuen Kulturpolitik, die hier explizit wird, beruht auf der Annahme, dass durch die Schaffung eines »Ortes der Erinnerung« (Nora 1996: XVII) das nationalistische Projekt des Staates unterstützt wird und das jenseits von Referenzen zum Sozialismus. Die Revitalisierung einer spezifischen Erinnerung an das buddhistische Königtum soll zur Festigung der laotischen Identität in einer Zeit des radikalen sozialen Wandels genutzt werden. Durch die »Neubesetzung« und Umdeutung eines Königs aus der entfernten Vergangenheit sollen die Sehnsüchte nach Identifikationsfiguren gestillt werden, die aber in keinem Falle zu nahe an die Könige der nahen Vergangenheit heranreichen dürfen, da diese weiterhin als Verräter und Feudalisten bezeichnet werden, die vor 1975 mit den Imperialisten paktiert haben.

Auch in Beziehung zu den vorher erwähnten charismatischen Aspekten des Buddhismus ist die Regierung nicht untätig geblieben: In der Region, in der vor der Revolution asketische Mönche meditierten und über welche nun Erzählungen von Magie und phantomhaften Erscheinungen zirkulieren, wurde vor einigen Jahren mit dem Bau einer »Pilgerstätte für das Volk« begonnen, wie einige Mönche und Parteioffizielle es bezeichnen. Mönche dürfen nicht im Wald meditieren oder sich in *dhutanga*-Techniken üben. Stattdessen soll das Charisma dieser Asketen an einem Ort repräsentiert werden, der von der Regierung und kooperierenden Mönchen kontrolliert wird. Die Kulturpolitik der staatlichen Akteure ist dabei, sich in einer diskursiven Dehnübung zu verfangen: Einerseits hält die Partei an einer historisch-materialistischen Geschichtsschreibung fest und versucht weiterhin, die kulturellen Überreste von vorrevolutionären religiösen und politischen Traditionen zu marginalisieren, andererseits will sie gleichzeitig spezifische Punkte dieser Traditionen integrieren und damit besetzen. Diese Besetzungsstrategie kann vielleicht momentan die spukenden Geister der Vergangenheit zähmen und in die offiziell abgesegnete Kultur des Staates integrieren

und damit zur Produktion eines Staats-Effektes beitragen. Fraglich ist jedoch, ob diese Bereiche in der öffentlichen Wahrnehmung so klar getrennt werden können, wie von der offiziellen Kultur- und Religionspolitik erhofft. Es besteht auch die Möglichkeit, dass durch diese neue Geschichts- und Identitätsschreibung andere Prozesse in Gang gesetzt werden, die sich außerhalb der vorgegebenen Parameter der staatlichen Religions- und Kulturpolitik bewegen. Sind Statuen von Königen und Pilgerstätten auf Dauer ausreichend, um alternative religiöse Repräsentationen zu schaffen? Oder wird das Verlangen nach »echten« charismatischen Figuren dadurch erst geweckt?

## Fazit

Die sozialistische Revolution war in Laos zugleich ein Zusammenbruch und eine Wiederauferstehung des Staates, von seinen Beziehungen zur Gesellschaft und damit gesellschaftlicher Ordnung. Die Vergangenheit – die hier vor allem auf ihre religiösen Aspekte untersucht wurde – erscheint in diesem Prozess als ambivalentes Erbe. Um einen Staatseffekt herzustellen betrieb die laotische Kultur- und Religionspolitik eine Strategie der Selektion. Während diese Politik in Bezug auf die Institutionen des Buddhismus erfolgreich war und diese durch Überschreibungen vom neuen Regime integriert werden konnten, mussten andere Aspekte der Religion, vor allem diejenigen, die mit Herrschaft und »nicht-wissenschaftlichen« Praktiken in Verbindung standen, als Althussersche Überreste einer alten feudalen Ordnung dargestellt werden.

Durch die Reformen und die sozialen Umwälzungen sind diese in der Phase des Spätsozialismus wieder in Erscheinung getreten. Die charismatischen Aspekte des Buddhismus kehren nun zurück als geisterhafte Phantome in der sozialen Imagination und verleihen dem Verlangen nach neuen religiösen Orientierungen und Identifikationsfiguren Ausdruck. Die kulturellen Überreste, die mit dem buddhistischen Königtum verbunden sind, treten vor allem durch eine Hinwendung zum Königtum in Thailand hervor. In Laos wird das Aufleben von kulturellen Traditionen als Teil der offiziellen Reformpolitik verstanden, aber charismatische Aspekte des Buddhismus und eine Fokussierung der Bevölkerung auf das buddhistische Königtum sind für die laotische Kulturpolitik weiterhin problematisch. Die Suche nach Identifikationsfiguren jenseits eines rationalisierten Buddhismus und einer kontrollierten Kultur- und Religionspolitik der Laotisch Revolutionären Volkspartei wird von Staatsakteuren als störend empfunden, weil sie einen Diskursraum besetzen, der den anomischen Aspekten der schnellen sozialen Umwäl-

zung Raum gibt. Weiterhin zeigen diese Entwicklungen Referenzen zu einem Teil der Geschichte, der in der frühen Phase des Sozialismus unterdrückt und verdrängt wurde.

Trotz der ursprünglichen Intention, eine homogene soziale und religiös-symbolische Ordnung aufrecht zu erhalten, führt der Reformprozess zu Fragmentierungen mit wechselnden Transformationsgraden. Durch die Wiederkehr des Unterdrückten werden Staats-Effekte umgelenkt oder sogar unterminiert und ein offener Prozess wird in Gang gesetzt. Staatsakteure müssen sich auf der Suche nach Legitimität nun mit wiederkehrenden kulturellen Überresten auseinandersetzen. Der Versuch diese mit neuen Bedeutungen zu besetzen, steht aber im Wettbewerb mit anderen sozialen Akteuren und einer sozialen Imagination, die alternative Erklärungsmodelle anbieten kann. Die Etablierung von Ordnung und Staatseffekten wird damit zu einer prekären Dauerbeschäftigung der Religions- und Kulturpolitik, da die Vergangenheit als Ressource für die Etablierung von Ordnung sich in ein offenes und umkämpftes Feld verwandelt hat. Die staatliche Herstellung von kultureller und sozialer Ordnung muss nun wieder in Bezug zu dem treten, was in der Vergangenheit für die grundlegende Schaffung einer neuen Ordnung zuerst ausgeschlossen werden musste.

## Literatur

- Agamben, Giorgio (2004): *Ausnahmezustand*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Althusser, Louis (1968): *Für Marx*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Althusser, Louis (1977): *Ideologie und ideologische Staatsapparate. Aufsätze zur marxistischen Theorie*, Hamburg/Berlin: VSA.
- Anderson, Benedict (1998): *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Berlin: Ulstein.
- Aretxaga, Begona. (2003): »Maddening States«. *Annual Review of Anthropology* 32, S. 393–410.
- Benjamin, Walter (1965): *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Calvino, Italo (1989): »Cybernetics and Ghosts«. In: ders. (Hg.): *The Literature Machine: Essays*, London: Picador, S. 3–27.
- Castoriadis, Cornelius (1990): *Gesellschaft als imaginäre Institution. Entwurf einer politischen Philosophie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Chan, Cheris Shun-ching (2004): »The Falun Gong in China: A Sociological Perspective«. *The China Quarterly* 179, S. 665–683.
- Critchley, Simon (1999): »The Hypothesis, the Context, the Messianic, the Political, the Economic, the Technological: On Derrida's Spectres of Marx«. In:

- ders. (Hg.): *Ethics Politics Subjectivity: Essays on Derrida, Levinas and Contemporary French Thought*, London: Verso.
- De Certeau, Michel (1988): *The Writing of History*, Columbia.
- Derrida, Jacques (1991): *Gesetzeskraft. Der mystische Grund der Autorität*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Derrida, Jacques (1996): *Marx' Gespenster. Der Staat der Schuld, die Trauerarbeit und die neue Internationale*, Suhrkamp: Frankfurt.
- Eco, Umberto (1988): »An ›Ars Oblivionalis‹? Forget It!«. *PMLA* 103, S. 254-261.
- Evans, Grant (1998): *The Politics of Ritual and Remembrance – Laos since 1975*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Evans, Grant (2002): *A Short History of Laos. The Land in Between*, Crows Nest: Allen & Unwin.
- Feuchtwang, Stephan & Mingming, Wang (2001): *Grassroots Charisma. Four Local Leaders in China*, London: Routledge.
- Gupta, Akhli & Ferguson, James (2002): »Spatializing States: Governmentality in Africa and India«. *American Ethnologist* 29, Nr. 4, S. 981-1002.
- Gupta, Akhil (1995): »Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State«. *American Ethnologist* 22, Nr. 2, S. 375-402.
- Jameson, Frederic (1999): »Marx's purloined letter«. In: Sprinkler, M. (Hg.): *Ghostly Demarcations: A Symposium on Jacques Derrida's Spectres of Marx*. London and New York: Verso, S. 26-67.
- Jones, Barbara (1993): »Repression: The Evolution of a Psychoanalytic Concept from the 1890's to the 1990's«. *Journal of the American Psychoanalytic Association* 41, Nr. 1, S. 63-93.
- Kalyvas, Andreas (2002): »Charismatic Politics and the Symbolic Foundations of Power in Max Weber«. *New German Critique* 85, Nr. 1, S. 67-103.
- Kantorowicz, Ernst (2000): *Die zwei Körper des Königs. Eine Studie zur politischen Theologie des Mittelalters*, Frankfurt: DTV.
- Lacan, Jacques (1998): *The Four Fundamental Concepts of Psychoanalysis (The Seminar of Jacques Lacan - Book 11)*, New York: Norton.
- Ladwig, Patrice (2007): *From Revolution to Reform: Ethics, Gift Giving and Sangha-State Relationships in Lao Buddhism*. PhD Dissertation, Department of Social Anthropology, University of Cambridge.
- Ling, Trevor (Hg.) (1993): *Buddhist Trends in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Macherey, Paul (1999): »Marx Dematerialized, or the spirit of Derrida«. In: Sprinkler, Michael (Hg.): *Ghostly Demarcations: A Symposium on Jacques Derrida's Specters of Marx*, London and New York: Verso, S. 17-25.
- Migdal, Joel (2001): *State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Mitchell, Timothy (1991): »The Limits of the State«. *American Political Science Review* 85, Nr. 1, S. 77-96.
- Mueggler, Erik (2001): *The Age of Wild Ghosts. Memory, Violence, and Place in Southwest China*, Princeton: PUP.
- Nora, Pierre. (1996): »From lieux de mémoire to realms of memory«. In: Nora, P. & Kritzman, L. (Hg.): *Realms of Memory: Rethinking the French Past*. Vol. 1: *Conflicts and Divisions*, New York and Chichester: Columbia University Press. S. XV-XXIV.
- Oring, Elliott (1993): »Victor Turner, Sigmund Freud, and the Return of the Repressed«. *Ethos* 21, Nr. 3, S. 273-294.
- Palmer, David A (2003): »Modernity and Millenialism in China: Qigong and the Birth of Falung Gong«. *Asian Anthropology* 2, S. 79-110.
- Pholsena, Vattana (2003): *Narrative, Memory and History: Multiple Interpretations of the Lao Past*, Singapore: Asia Research Institute.
- Pholsena, Vattana (2006): *Post-war Laos: The Politics of Culture, History and Identity*, Singapore, Ithaca: Cornell University Press.
- Rehbein, Boike (2004): *Globalisierung in Laos. Transformationen des ökonomischen Feldes*, Münster: LIT.
- Schober, Juliane (1997): »Buddhist Just Rule and Burmese National Culture: State Patronage of the Chinese Tooth Relic in Myanmar«. *History of Religions* 36, Nr. 3, S. 218-243.
- Tambiah, Stanley J. (1984): *The Buddhist Saints of the Forest and the Cult of Amulets*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tappe, Oliver (2007): *Geschichte, Nationsbildung und Legitimationspolitik in Laos – Untersuchungen zur laotischen nationalen Historiographie und Ikonographie*. Dissertation, Universität Münster.
- Taussig, Michael (1992): *Maleficum: State Fetishism*, in: ders. (Hg.): *The Nervous System*, New York: Routledge.
- Taylor, James (1993): *Forest Monks and the Nation-State: An Anthropological and Historical Study in Northeastern Thailand*, Singapore: ISEAS.
- Tiyavanich, Kamala (1997): *Forest Recollections. Wandering Monks in Twentieth-Century Thailand*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Weber, Max (1992): *Politik als Beruf*, Ditzingen: Reclam.
- Weber, Max (2006): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Paderborn: Voltmedia.
- Wolf, Eric (2002): »Facing Power – Old Insights, New Questions«. In: Vincent, Joan & Nugent, David (Hg.): *The Anthropology of Politics. A Reader in Ethnography, Theory and Critique*, Oxford: Berg, S. 381-397.
- Žižek, Slavoj (1989): »Introduction«. In: ders. (Hg.): *Mapping Ideology*, London: Verso Books.





## **›Urbane Wachen‹ und die neuen Polizeien. Wenn im Quartier die Randständigen ins Zentrum rücken**

---

VOLKER EICK

Bis Anfang der 1990er Jahre durfte als gesichert gelten, dass in der Bundesrepublik die Bewohner ›abgehängter‹ Stadtquartiere sicherheits- und ordnungspolitisch Gegenstand der Landespolizeien, sozialpolitisch der Sozial- und Arbeitsämter sowie sonstiger (lokal)staatlicher Behörden waren. Das hat sich mit dem Bedeutungsgewinn des Lokalen gründlich geändert. Denn diese Akteure wurden ergänzt um (und herausgefordert von) private(n) Selbsthilfeinitiativen und neue(n) soziale(n) Bewegungen, die in den 1980er Jahren zunächst in Opposition zum Lokalstaat auftraten. Unter Begriffen wie Nonprofit- oder Dritt-Sektor-Organisationen in den (kritischen) Sozialwissenschaften kategorisiert (vgl. Anheier et al. 1999), wurden sie nach und nach in den Behördenapparat eingebunden und machten gleichzeitig einen Institutionalisierungs- und Professionalisierungsprozess durch (vgl. Eick et al. 2004: 56ff.).

Zum anderen gewann ein weiterer privater Akteur an Bedeutung, das kommerzielle Sicherheitsgewerbe, das ebenfalls mit Beginn der 1990er Jahre seinen Einfluss auf die Kontrolle des öffentlichen Raums ausweitete und seine Bedeutung in zahlreichen Kooperationsvereinbarungen mit Landes- und Bundespolizeien sowie kommunalen Ordnungsämtern schriftlich fixieren und so vergrößern konnte (Stober/Olschok 2004: 571ff.). Sehr zu Recht aber fragte Detlef Nogala vor einigen Jahren, was »eigentlich so privat an der Privatisierung sozialer Kontrolle« sei und kritisierte, dass »oftmals Phänomene autonomen oder staatsbeaufsichtigten Vigilantismus' mit denen der kommerziellen zivilen Sicherheitsindustrie vermengt« würden (Nogala 1995: 258). Er betont damit die un-

terschiedlichen Handlungslogiken von Bürgerwehren (autonome zivilgesellschaftliche Organisationsform), Freiwilligen Polizeidiensten und Bürgerwachen (staatlich beaufsichtigte Organisationsform) sowie von Sicherheitsdiensten (profitorientierte Organisationsform). Michael Lindenberg (2000) hat mit dem Begriff »kommunale Hilfsdienste« herausgestellt, dass mit Instrumenten der aktiv(ierend)en Beschäftigungspolitik Erwerbslose und Sozialhilfeempfangende im Auftrag der Kommunen Sauberkeits-, Ordnungs- und/oder Sicherheitsdienstleistungen (im Folgenden: SOS-Dienstleistungen) erbringen. Beide Politikfelder werden so verknüpft. Seit rund 15 Jahren gewinnen diese »urbanen Wachen« in bundesdeutschen Städten an Bedeutung. Auf der lokalen Ebene hat sich eine neue Ordnungsarbeit (die Produktion von Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum) entwickelt, die neuen Akteuren der Sicherheitsproduktion und neuen Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen zum Durchbruch verholfen hat. Entsprechend ist von einer »*pluralization of policing*« von der »*transformation*« oder »*multilateralization of policing*«, von einer neuen »*culture of control*« die Rede. Es wird das Aufkommen von »*third-party*«, »*private*«, »*para*« und »*nonprofit policing*« konstatiert, von der »*militarization of policing*« ist die Rede, und es werden neue Formen des »*hybrid*« und »*nodal policing*« identifiziert. Schließlich ist von der »*extended policing family*« in einer »*mixed economy of policing*« die Rede.<sup>1</sup> Mein Ansatz versucht, diese Beobachtungen zu präzisieren und insbesondere die Verknüpfung von Beschäftigungs- und Sicherheitspolitik als (lokales) Ordnen im Wandel zu konzeptionalisieren. Ich werde zunächst einige theoretische Anmerkungen zur Einordnung machen und sodann zeigen, dass sich auch in anderen westeuropäischen Ländern Programme identifizieren lassen, die lokale Sicherheits- und Beschäftigungspolitik miteinander verknüpfen. Schließlich wird anhand des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« gezeigt, dass mit solchen Programmen ein Bedeutungs- und Einflussgewinn für Nonprofit-Organisationen bei der Problemdefinition und -bearbeitung auf der lokalen Ebene verbunden ist.

---

1 Aus Platzgründen verzichte ich auf die bibliographischen Angaben der hier zitierten Begriffe; sie gehen zurück auf folgende Autoren: David Bealey, Clifford Shearing, Michael Kempa, Trevor Jones, Tim Newburn, David Garland, Michael Buerger, Lorraine Mazerolle, Philip Stenning, George Rigakos, Volker Eick, Peter Kraska, Les Johnston, Adam Crawford, Stuart Lister, Nigel South.

*Tabelle 1: Varianten des Schumpeterian Workfare Post-National Regime*

<b>Neoliberalismus</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberalisierung – Stärkung des freien Wettbewerbs</li> <li>2. Deregulierung – Zurückdrängen der Rolle von Recht und Staat</li> <li>3. Privatisierung – (Aus-)Verkauf der öffentlichen Infrastruktur</li> <li>4. Verbreitung der Marktlogik im verbliebenen öffentlichen Sektor</li> <li>5. Internationalisierung – »freier« Handel nach Innen und Außen</li> <li>6. Senkung direkter Steuern – Stärkung der Nachfrage(auswahlmöglichkeiten)</li> </ol>
<b>Neostaatlichkeit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Von der Staatskontrolle zur regulierten Konkurrenz</li> <li>2. begleitende nationalstaatliche Strategie statt <i>top-down</i>-Politik</li> <li>3. Beaufsichtigung des privaten und öffentlichen Sektors</li> <li>4. Public Private Partnerships (PPP) unter staatlicher Führung</li> <li>5. Neomerkantilistischer Schutz der Kernökonomie</li> <li>6. Ausweitung der Rolle »neuer« kollektiver Akteure</li> </ol>
<b>Neokorporatismus</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Neuausrichtung von Konkurrenz und Kooperation</li> <li>2. Dezentralisierte »regulierte Selbstregulation«</li> <li>3. Ausweitung und Ausdifferenzierung privater, staatlicher und anderer »stakeholder«</li> <li>4. Ausweitung der Rolle von PPP</li> <li>5. Schutz der Kernökonomie in einer offenen Ökonomie</li> <li>6. hohe Besteuerung zur Finanzierung sozialer Infrastruktur (<i>to finance social investment</i>)</li> </ol>
<b>Neokommunitarismus</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deliberalisierung – Begrenzung des freien Wettbewerbs</li> <li>2. Empowerment – Erweiterung der Rolle des Dritten Sektors</li> <li>3. Sozialisierung – Ausweitung der sozialen Ökonomie</li> <li>4. Betonung des sozialen Gebrauchswerts und sozialen Zusammenhalts</li> <li>5. fairer, nicht freier Handel; <i>think global, act local</i></li> <li>6. Umlenkung von Steuern – Bürgerlohn (<i>citizens' wage, carers' allowances</i>)</li> </ol>

*Quelle: nach Jessop 2002.*

Ich gehe davon aus, dass wir gegenwärtig einen Prozess – ausgehend von den 1980er Jahren in den USA (Harvey 2005) – beobachten, der mit dem Begriff neoliberale Globalisierung beschrieben werden kann. Neoliberale Globalisierung wird hier in regulationstheoretischer Perspektive analysiert, also als Suche nach einem neuen Akkumulationsmodell und einer kohärenten Regulationsweise nach der Krise des Fordismus (vgl.

Demirovič et al. 1992; Brand/Raza 2003). Jessop (2002) fasst Neoliberalismus als Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung, wobei sich Liberalisierung auf den Grad der Marktöffnung bezieht. Privatisierung repräsentiert die Veränderung der Eigentumsverhältnisse in vormaligen staatlichen Unternehmen bzw. Institutionen. Deregulierung beschreibt die im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung notwendigen Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung eines funktionierenden Wettbewerbs und der Absicherung infrastruktureller Erfordernisse.

Diese Neoliberalisierung ordne ich in den parallel zu beobachtenden, analytisch aber davon zu trennenden, Prozess der Globalisierung ein, die treffender mit dem Begriff Glokalisierung zu bezeichnen ist (Swyngedouw 1997). Wo und wie sich jeweils stärker neoliberale, neostaatliche, neokorporatistische bzw. neokommunitaristische Elemente herausbilden, ist dabei von kulturellen und sozialen Traditionen, konkreten ökonomischen Rahmenbedingungen etc. abhängig und ein in sich widersprüchlicher und ungleichzeitig verlaufender Prozess. Auf der lokalen Ebene zeichnet sich ab, dass neokorporatistische und neokommunitaristische Elemente zur Stabilisierung und Flankierung des neoliberalen Projekts zum Einsatz kommen.

Brenner und Theodore (2002) fassen den *aktuell existierenden* Neoliberalismus dialektisch als einen Prozess, der einerseits auf Zerstörung, andererseits auf der Entwicklung neuer Regulationsmodi und Institutionen basiert. Neoliberale Zerstörung kann danach als Beseitigung keynesianischer Artefakte (öffentlicher Wohnungsbau, öffentlicher Raum etc.), entsprechender Politiken (umverteilende Wohlfahrtsstaatlichkeit), Institutionen (öffentliche Wohnungsbaugesellschaften, Gewerkschaften etc.) und Vereinbarungen (fordistischer Arbeitskompromiss, Umverteilung von Geldern der Bundes- auf Länder- und Städteebene etc.) beschrieben werden. Demgegenüber kann die kreative Seite des Neoliberalismus in der Etablierung neuer oder der Neuausrichtung bestehender Institutionen und Praxen gesehen werden, die der (zukünftigen) Reproduktion des Neoliberalismus dienen (Konsortien unter Beteiligung von Regierung und Staat, Public Private Partnerships; Workfare-Politiken etc.).

Jamie Peck und Adam Tickell (2002) haben analog und in historischer Perspektive vorgeschlagen, die Etablierung des Neoliberalismus nach einer *proto-*, *roll-back-* und *roll-out-*Phase zu unterscheiden. Handelte es sich in der ersten Phase im wesentlichen um ein ideologisches Projekt, getragen von einem feinmaschigen Netz von *Think tanks* (Peck/Tickell 2007), werden in der zweiten Phase keynesianische Politiken und Artefakte (zunächst) zerstört, um Platz für die dritte Phase zu schaffen – ein *roll-out* von stärker proaktiven neoliberalen Praxen und Elementen auf allen räumlichen Ebenen und in allen gesellschaftlichen

Kontexten. Während dabei der Nationalstaat an Bedeutung verliere, gewinnen sowohl die supranationale wie die lokalstaatliche Ebene an Bedeutung. Wie erwähnt, schlägt Swyngedouw (1997) für diese Prozesse neoliberaler Globalisierung vor, den Begriff *Glocalization* zu verwenden, weil so die gleichzeitige Verlagerung von nationalstaatlichen Regulationsaufgaben »nach oben« (auf die globale Ebene und ihre Institutionen) und »nach unten« angemessener beschrieben werden könne (vgl. Robertson 1998). Der Rückgang nationalstaatlicher Interventionen – etwa bei Wohnungsverorgung, lokaler Infrastruktur, Wohlfahrt etc. – zwingt dabei die lokalstaatliche Ebene, solche Interventionen selbst wahrzunehmen und zu finanzieren, sie in Kooperation mit der privaten Wirtschaft zu erbringen oder sich aus ihnen zurückzuziehen – und sie so den »Kräften des Marktes« zu überlassen.

### **Lokale Sicherheits- und Beschäftigungspolitik durch Staat, Markt und Nonprofits**

Für den Bereich der Inneren Sicherheit und die Beschäftigungspolitik heißt das zunächst, dass eine ganze Palette neuer Akteure mit dem Erbringen von SOS-Dienstleistungen beauftragt ist (vgl. Tabelle 2), wobei der Begriff »zivilgesellschaftlich« hier mit Gramsci (1991ff.) benutzt werden soll.

*Tabelle 2: Ausgewählte staatliche und nicht-staatliche Sicherheitsakteure*

<b>staatlich</b>	<b>zivilgesellschaftlich</b>	<b>kommerziell</b>
Polizeien der Länder	Nonprofit-Organisationen	Sicherheitsdienste
Bundespolizei (Ex-BGS)	Bürgerwachen	Detekteien
Bundesfinanzpolizei (Zoll)	Bürgerwehren	Personenschützer
Ordnungsämter	<i>Neighborhood Watch</i>	Türsteher
Sicherheitswachen	Sicherheitspartner	Werkschutz
Ordnungspartnerschaften	Freiwilliger Polizeidienst	(Söldner)

*Quelle: Eigene Darstellung*

Mit Joachim Hirsch kann Zivilgesellschaft zunächst als heterogenes Netzwerk von vom Staat formell mehr oder minder unabhängigen Organisationen gefasst werden, die der

»Formulierung und Vertretung gesellschaftlicher Interessen, der politischen Willensbildung, der Meinungsäußerung und der öffentlichen Diskussion dienen. [...] Bei genauerer Betrachtung handelt es sich [...] um von der Struktur der kapitalistischen Gesellschaft bestimmte Bestandteile des institutionellen Regulationssystems, mittels dessen Herrschaft stabilisiert und der Akkumulationsprozess des Kapitals garantiert wird. Die Institutionen der zivilen Gesellschaft sind selbst von ökonomischen Macht- und politischen Herrschaftsverhältnissen geprägt« (Hirsch 2002: 59f.).

Daher geht der Bedeutungsgewinn der Zivilgesellschaft nicht mit dem Abnehmen von Zwang einher, sondern, eher im Gegenteil, mit seiner Zunahme. »Es ist freilich ein Zwang, der versucht, im Alltag so weit als möglich zu verschwinden« (Kebir 1991: 66). Zivilgesellschaft im gesellschaftlichen Mainstream-Diskurs fungiert jedoch häufig als klassischer »Container-Begriff«, in den gleichsam alles »Gute« gepackt werden kann (vgl. Breckner 1997; Mayer 2003; DeFilippis/Fisher/Shragge 2006). Zivilgesellschaft ist mithin auch in den Sozialwissenschaften »umkämpftes Terrain«. In diesem Sinne sind die seit den 1990er Jahren aufgebauten »zivilgesellschaftlichen« Organisationen (vgl. Tab. 2), die Landes- und Bundesprogramme aktivierender Beschäftigungs- und lokaler Stabilisierungspolitik<sup>2</sup> in dieser Ambivalenz zu fassen. Weitgehend einheitlich werden bei der Würdigung kommerzieller Sicherheitsdienste und kommunaler Kriminalprävention als neue Trends die kleinräumige Orientierung solcher Initiativen sowie eine als Privatisierung staatlicher Aufgaben charakterisierte Entwicklung hervorgehoben.<sup>3</sup> Auch die Herausbildung von Operativen Gruppen und Sondereinheiten der Landespolizeien, des Bundesgrenzschutzes und des Zolls als Bundesfinanzpolizei, die sich gezielt spezifischer Bevölkerungsgruppen oder städtischer Räume annehmen, belegen diese Trends. Als Bedeutungsgewinn des Lokalen kann auch die (Re)Kommunalisierung durch den Aufbau von Außendiensten der Ordnungsämter gefasst werden (Beste 2001; Eick 2004); das kommerzielle Sicherheitsgewerbe hat seine Arbeitsfelder bei gleichzeitigem Wachstum ausdifferenziert. Um nur einen Überblick zu den

---

2 Das Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« und die analogen Landesprogramme zielen auf die soziale Stabilisierung der Quartiere und das Empowerment der Zivil- bzw. Bürgergesellschaft (vgl. Eick 2005).

3 Zu privaten Sicherheitsdiensten vgl. für viele: Mahlberg (1988); Nitz (2000); zur Kommunalen Kriminalprävention vgl. Kury (1997); Pütter (2006); zu Bürgerwehren vgl. Hitzler (1994).

Tätigkeitsfeldern in alphabetischer Reihenfolge zu geben: Asylbewerberlager, Abschiebegefängnisse, City-Streifen, Facility Management, Fahndung, Gefängnismanagement, Kommunale Kriminalprävention, Maritime Sicherheit, Quartiersmanagement, Parkraumbewirtschaftung, Psychiatrische Anstalten, Radarkontrollen, Security Points, Sicherheitsdienste im ÖPNV, Umweltschutz (>Ranger<), Verkehrsüberwachung, Videoüberwachung, Zweiter Arbeitsmarkt (Olschok 2004; Eick 2007b; eigene Erhebungen).

Bisher wenig Aufmerksamkeit wurde hingegen Hilfs- und Ordnungsdiensten gewidmet, die in der vergangenen Dekade unter der (An)Leitung freier gemeinnütziger Träger in diesem Marktsegment tätig geworden sind, weil sie, zumindest auf den ersten Blick, keine ordnungs- oder kriminalpolitischen Funktionen zu haben scheinen (vgl. Lindenberg 2000).

Auch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Die aktive Arbeitsmarktpolitik, in der Bundesrepublik bisher klassisch auf so genannte Zielgruppen orientiert, verortet sich heute verstärkt sozialräumlich und fühlt sich lokalen Ansätzen verpflichtet.<sup>4</sup> Modifizierungen und Neuerungen, die in den 1990er Jahren im Arbeitsförderungsrecht und Bundessozialhilfegesetz auf nationalstaatlicher Ebene vorgenommen wurden, sollten der lokalen Ebene mehr Handlungsspielräume eröffnen. Zudem sind unabhängig davon zahlreiche neue Kooperationsformen und Handlungsansätze in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik auf lokaler Ebene auch jenseits rechtlicher Vorgaben entstanden, in die zunehmend privatwirtschaftliche Anbieter einbezogen werden. Die Parallele zu den oben skizzierten Entwicklungen im Bereich Innerer Sicherheit überrascht wenig, folgt sie doch der gleichen Logik: Nur durch das gemeinschaftliche Handeln, so die These, können hinreichend Problemlösungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden. Das entspricht dem Bedeutungszuwachs, den das Lokale und die Gemeinschaft bzw. der für die deutsche Diskussion weniger verfängliche Begriff der *Community* in den vergangenen Jahren gewonnen haben (Rose 1996; Lindenberg 2000). Auch die Stadtentwicklungs- und Wirtschafts(förderungs)politik orientieren sich zunehmend an lokalen Strukturen im aktivierenden Sozialstaat, den Bob Jessop (2002) mit dem Begriff des »Schumpeterian Workfare Post-National Regime« und Joachim Hirsch (2002) mit dem Begriff des »nationalen Wertbewerbsstaats« fassen.

4 Eick et al. (2004); vgl. für die Soziale Arbeit: Kessl/Otto (2004); für sozialstaatliche Veränderungen insgesamt: Dahme et al. (2003).

Paradigmatisch für derartige Handlungsansätze sind die seit Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen Bundesländern entwickelten Quartiersmanagementkonzepte und seit 1999 das Bund-Länder-Programm ›Soziale Stadt‹ (Becker/Löhr 2000; Walther 2002). Integrierte, ressortübergreifende und ganzheitliche Ansätze sollen in ›benachteiligten‹ Wohngebieten einen Beitrag zur Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen leisten und die Bevölkerung zur aktiven Mitarbeit animiert werden. Solche Ansätze sind mit einer Vielzahl von ›Zumutungen‹ ausgerechnet für diejenigen verbunden, die ohnehin besonders von den neoliberalen Verwüstungen betroffen sind und mit Arbeitslosigkeit, Armut und Krankheit zu kämpfen haben.

Programmatisch zielt das Bund-Länder-Programm auf die soziale Stabilisierung ›benachteiligter‹ Quartiere und ihrer BewohnerInnen, die mit Empowerment zu eben dieser Stabilisierung ›aktiviert‹ werden sollen. Schließlich geht es um eine Verwaltungsmodernisierung, die ressortübergreifend und (fiskalische) Ressourcen schonend in den lokalstaatlichen Administrationen eine betriebswirtschaftliche Handlungslogik entwickeln und durchsetzen soll (vgl. im Überblick Dahme et al. 2003). Mit diesem als (sozial)integrativ bezeichneten und auf die (Wieder)Herstellung sozialer Kohäsion zielenden Ansatz scheint das Quartiersmanagement anknüpfungsfähig sowohl an die Gemeinwesenarbeit der 1960er oder 1970er Jahre, an (Vorläufer)Programme wie die behutsame Stadterneuerung der 1980er Jahre und an die in den 1990er Jahren intensiv geführte Debatte um das Neue Steuerungsmodell in den Verwaltungen.<sup>5</sup> Es fehlt eine einheitlich akzeptierte Definition für Quartiers- oder Stadtteilmanagement,<sup>6</sup> aber es destillierten sich rund 20 Handlungsfelder für das Quartiersmanagement heraus, die sich vor Ort in diversen Zielkatalogen niederschlagen (vgl. Tabelle 3).

Zu Beginn dominierten investiv-bauliche Maßnahmen das Programm. Instandsetzungen, teilweise Neubauten und umfassende Wohnumfeldmaßnahmen waren kennzeichnend. Während hier noch weitgehend einheitliche Vorgehensweisen identifiziert werden können, lassen sich in anderen Handlungsfeldern große Differenzen *von Fall zu Fall* und *von Ort zu Ort* identifizieren. Damit sei eine besondere Qualität des Programms verbunden, argumentieren einige Autoren, weil so eine zielgenaue und problemadäquate Reaktion auf lokale Probleme wahrschein-

---

5 Grimm (2004: 135) schreibt, »[f]ür die Stadtplanung knüpft Quartiersmanagement an die Strategie der ›behutsamen Stadterneuerung‹ an [...], die Gemeinwesenarbeit sieht darin eine Weiterentwicklung des Arbeitsansatzes [...], und im Einzelhandel werden damit Strategien bezeichnet, die trading-down-Prozessen [...] entgegenwirken sollen« (Hervorh. im Orig.).

6 Vgl. Alisch (1998); Hinte (1998); Walther (2002); Grimm (2004: 130ff.).



licher werde (Franke/Löhr 2000; Grimm 2004: 133f.). Während sie dabei meist hoffnungsfroh auf das Programm und seine zivilgesellschaftlichen Potentiale blicken, lassen sich vielfältige (neue) Ausgrenzungsprozesse identifizieren. Im Handlungsfeld ›Tolerantes Zusammenleben‹ finanziert ein Berliner Quartiersmanagement einerseits Sprachkurse für Migranten, die staatlicherseits keinen Anspruch auf solche Förderung haben (so in Kreuzberg), in einem anderen Quartiersmanagement gibt es andererseits Zuzugsbeschränkungen für arabische und türkische Großfamilien (so in Neukölln)

*Tabelle 3: Handlungsfelder in der ›Sozialen Stadt‹*

<b>Deutschland</b>		
Bund-Länder-Programm		
›Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‹		
Strategische Handlungsfelder	Inhaltliche Handlungsfelder	
Ressourcenbündelung	Beschäftigung	Stadtteilkultur
Integrierte Handlungskonzepte	Qualifizierung und Ausbildung	Sport und Freizeit
Quartiersmanagement	Wertschöpfung im Gebiet	Zusammenleben im Stadtteil
Aktivierung und Beteiligung	Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	Wohnungsmarkt und Wohnungsbewirtschaftung
Evaluation	Schulen und Bildung	Wohnumfeld und öffentlicher Raum*
	Gesundheitsförderung	Image und Öffentlichkeitsarbeit
	Umwelt und Verkehr	Befähigung, Artikulation, politische Partizipation
<b>Berlin</b>		
Quartiersmanagement		
	Mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt	Besseres Gesundheitsniveau
	Mehr Fort- und Weiterbildung	Besseres Sicherheitsniveau
	Verbesserungen des Wohn- und Lebensraumes	Tolerantes Zusammenleben
	Bewohneradäquate soziale Infrastruktur	Mehr Partizipation der Bewohner/Akteure
	Verbesserte Stadtteilkultur	
* Seit 2003 in der DIFU-Systematik ergänzt um den Begriff ›(Sicherheit)‹.		

*Quelle nach: Eick 2007b, m.w.N.*

Zudem hat das Programm explizit *nicht* das Ziel, Arbeitslosigkeit, Armut oder soziale und ökonomische Ausgrenzung zu bekämpfen (Häuber/Bermann/Kaplan 2000: 263). Aus dieser Perspektive sind die lokalstaatlichen Aktivitäten, zu denen das Outsourcing von Tätigkeitsfeldern aus den Verwaltungen, die Einschaltung von Nonprofit-Organisationen und (intermediären) privatwirtschaftlichen Agenturen sowie das Empowerment gehören, als Flankierung des neoliberalen Projekts interpretierbar. Gleichzeitig wird so auch klar, dass der lokale Staat und seine Intermediären nicht etwa nur *Getriebene*, sondern auch *treibende* Akteure bei der aktivierenden Ausgestaltung neuer Governance-Strukturen auf der lokalstaatlichen Ebene sind.

Ein Blick in die Niederlande und nach Großbritannien zeigt, dass die Verknüpfung von Beschäftigungsprogrammen mit Sicherheitspolitik, die Integration von Nonprofit-Organisationen und die Fokussierung auf den lokalen Raum keine deutschen Eigenheiten sind.<sup>7</sup> Was auf den ersten Blick wie eine Perfidie spezifisch deutscher Vorstellungen von sozialer Integrationspolitik auf der lokalen Ebene aussieht, ist vielmehr gängige Praxis auch in anderen westeuropäischen Ländern.

## Ein Blick nach Westeuropa

Am eloquentesten (und elaboriertesten) darf *sicher* das britische Modell gelten, das mit dem New Deal for Communities (NDC), einem von sieben New Deals, die New Labour unter Tony Blair einführte, und den Anti-social Behaviour Orders (ASBOs) ein Gemisch aus hoch moralisierenden Ordnungsvorstellungen und repressiven Elementen im Rahmen seiner neokommunitaristisch ausgerichteten »*extended policing family*« aufgebaut hat.<sup>8</sup> Innerstädtische Konsumzonen und Wohnquartiere des Sozialen Wohnungsbaus werden mit quasi-polizeilichen Kräften überzogen, CCTV-Systeme<sup>9</sup> haben sich allgegenwärtig durchgesetzt. Auch in den Niederlanden, noch bis vor wenigen Jahren nahezu der Inbegriff einer offenen und toleranten Gesellschaft, hat sich mit den *Stadswachten*<sup>10</sup> und *Politie-surveillants* ein vergleichbarer Politikwechsel vollzogen. Sie wurden zur Unterstützung und Entlastung professioneller Poli-

---

7 Die Ausführungen des nachfolgenden Unterkapitels basieren auf Eick (2007b).

8 Vgl. Levitas (1998/2005); Burney (2005); Flint (2006).

9 CCTV – closed circuit television, vernetzte Videoüberwachung.

10 *Stadswachten* stellen zudem den seltenen Fall eines *Policy transfers* von Kontinentaleuropa nach Großbritannien dar, denn dort wurde das Modell mit den *Neighborhood Wardens* kopiert.

zeikräfte seit 1989 in zahlreichen niederländischen Gemeinden eingerichtet, um im öffentlichen Raum als Sondereinheiten, als Beschäftigungsprojekte oder als freiwillige Polizeieinheiten zu agieren. Generell sind deren Angehörige mit Uniformen und Funkgeräten ausgerüstet, haben keine polizeilichen Vollmachten, sind unbewaffnet und sollen durch Präsenz im öffentlichen Stadtraum das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung anheben.

Neben einem Verkehrskontrolldienst (VICs, *Veiligheid, Informatie, Controle* – Sicherheit, Information, Kontrolle), der explizit als Beschäftigungsprojekt etabliert wurde, hat sich in den vergangenen Jahren das System urbaner Wachen in den Niederlanden in sozialräumlicher Hinsicht weiter ausdifferenziert: *Stadtwachten* patrouillieren in den innerstädtischen Gebieten zur Abschreckung gegen Unordnung und (Klein)Kriminalität, zeigen uniformierte Präsenz und dienen durch Sprechfunkverbindung und Tätigkeitsprotokolle als verlängerter Arm der Polizei; *Gebietswachten* haben spezifische Areale im innerstädtischen Raum zu kontrollieren wie etwa Busstationen oder Parks, sind aber auch als Verkehrspolizei etwa bei Baustellen oder Umleitungen im Einsatz; *Präventionswachten* schließlich kümmern sich um Opfer von Verbrechen und sind in der Kriminalprävention etwa mit Hinweisen zum besseren Schutz von Eigentum tätig; Letztgenannte sind auf Anfrage auch dazu da, während der Ferienzeit leere Wohnungen im Auge zu behalten.

Ähnlich wie in Kanada (Rigakos 2002) können Bürger, Einzelhandelsverbände oder Nonprofit-Organisationen zusätzliche staatliche Polizeikräfte »kaufen«, d.h. gegen Entgelt in ihren Nachbarschaften oder Geschäftsstraßen einsetzen – ein für Deutschland gegenwärtig noch schwer vorstellbares Verfahren (vgl. aber Oschmann 2005: 321ff.). Das unter Tony Blair eingeführte, auf »benachteiligte« Quartiere zielende Bundesprogramm NDC finanziert diese Polizeiarbeit (Crawford/Lister 2004: 22ff.). Weiter kommen so genannte *Police Special Constables* zum Einsatz. Waren sie zunächst vor allem als ergänzende Reserve in Fällen von inneren Unruhen und Notfällen gedacht, besteht ihre Rolle seit den späten 1960er Jahren darin, als einfache Bürger die Polizei zu unterstützen.<sup>11</sup> Schließlich sind als dritte Variante lokaler Sicherheitsproduktion nicht-vereidigte Polizisten – *Police Community Support Officers* (PCSOs) – mit limitierten Rechten im Einsatz. Sie werden nach *Security PCSOs*, *Community PCSOs* und *Transport PCSOs* unterschieden, die

11 Rund 16.000 *Police Special Constables* – »a big unrecognized army« – stellen gegenwärtig rund 13% der insgesamt 120.000 regulären Polizeikräfte (Gaston/Alexander 2001: 60).

jeweils eigene Aufgabenbereiche haben.<sup>12</sup> Im Jahr 2005 gab es allein in England und Wales 4.000 PCSOs; ihre Zahl soll nach Regierungsplänen bis zum Jahr 2008 um weitere 20.000 Personen aufgestockt werden (Johnston 2005: 243). Auch für deren Finanzierung wird auf Bundesprogramme wie das NDC oder das Programm Neighbourhood Renewal Funding (NRF) zurückgegriffen. Weiter haben seit Mitte der 1990er Jahre die Bezirke begonnen, eigene Gemeindepolizeien aufzustellen; sie arbeiten vor allem in den von der Gemeinde verwalteten Sozialwohnungsgebieten und lassen sich nach Crawford und Lister (2004: 28ff.) nach *Local Authority Patrols* und *Neighbourhood Warden Schemes* unterscheiden.

In Schottland, seit 1999 durch ein entsprechendes Memorandum der Bevölkerung mit mehr eigenständigen Rechten gegenüber der britischen Zentralregierung ausgestattet und dadurch in die Lage versetzt, selbst lokale Politiken umsetzen zu können, operieren seit 1996 *City Centre Representatives* (CCR) als urbane Wachen, die ebenfalls explizit als Beschäftigungsprogramm mit SOS-Anteilen eingerichtet worden sind. Das CCR-Programm wird auf dem Zweiten Arbeitsmarkt aus dem städtischen Haushalt, dem NDC-Programm und aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert und durch lokale Nonprofit-Organisationen umgesetzt. Die *Reps*, wie die *City Centre Representatives* umgangssprachlich in Glasgow genannt werden, bieten Informationen zu Verkehrsverbindungen, touristischen Sehenswürdigkeiten etc. Sie haben auch die Aufgabe, auf Sauberkeit und Ordnung in der Stadt zu achten und gelten daher, verbunden mit einem telefonischen Informationssystem zu ihrer Zentrale, als »Augen und Ohren« der Polizei. Ihre Funktion geht damit über ein bloßes Informationssystem für Touristen und Einheimische weit hinaus. Auf ihren Patrouillengängen besuchen sie die Geschäfte in den Hauptgeschäftsstraßen, nehmen umfassende Protokolle zu Auffälligkeiten auf (Unrat auf den Straßen, defekte Stadtmöbel etc.) und leiten diese an die zuständigen Behörden weiter (Helms 2003).

Anders als etwa in Trikont-Staaten (vgl. Trotha 2005; Eick 2006; Schulze in diesem Band), geht es bei deren Einsatz nicht um Staatszer-

---

12 Während *Community PCSOs* auf Patrouillengängen in festgelegten Gebieten sichtbar Präsenz zeigen sollen, sind *Transport PCSOs* im öffentlichen Nahverkehr in ganz London eingesetzt; *Security PCSOs* sind gegründet worden »for the purpose of carrying out anti-terrorist patrols« (Johnston 2005: 243). Der – angeblich missverstandene – Vorschlag von Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee, Hartz IV-Empfänger als »Volkssturm gegen El Kaida« einzusetzen (Leo 2006: 1), geht aber, soweit ersichtlich, nicht auf dieses Vorbild zurück.

fall oder -versagen, also um einen zu schwachen Nationalstaat.<sup>13</sup> Zu beobachten ist in den entwickelten westlichen Industriestaaten vielmehr der neoliberale Umbau des Nationalstaats auf der Suche nach einem neuen kohärenten Wachstumsregime. Er greift dafür auf das spezifische Wissen und die spezifischen Fähigkeiten von supra- (EU, IWF, Weltbank etc.) und para-staatlichen Akteuren (G8, G10 etc.) ebenso zurück, wie zivilgesellschaftliche und lokalstaatliche Akteure in diesen Umbauprozess involviert werden.

## Workfare im Quartier

Das betrifft beispielsweise den Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie die Veränderungen der Beschäftigungspolitik insgesamt, die auf den Abbau von Leistungsrechten, verstärkte Sanktionen bei fehlender Kooperation(sbereitschaft), die (zwangsweise) Vermittlung in Niedriglöhne und die Gewährung von Leistungen nur noch bei erbrachten Gegenleistungen (Workfare) fokussieren (vgl. Eick et al. 2004). Kommerzielle Anbieter, das Quartiersmanagement und beschäftigungspolitisch aktive Nonprofits greifen in dieser Situation – noch vor Hartz IV und Agenda 2010 – zu punitiven und repressiven Maßnahmen. Helga Spindler (2003: 12) nennt sie treffend »Agenturen für Arbeitsdienste«, u.a. auch deshalb, weil sie »dem Arbeitsamt gegenüber Hinweise auf Arbeitsunwilligkeit von Maßnahmeteilnehmern« geben (Eick 2003a: 370) und in »benachteiligten« Quartieren Leistungsempfänger zum Teil deutlich unter dem Tarif- bzw. ortsüblichen Lohn beschäftigen (Eick et al. 2004: 144ff.). Dem Quartiersmanagement am Kottbusser Tor (Kreuzberg) gilt es offenbar bei der Ausbildungsplatzvermittlung von Jugendlichen als Erfolg, wenn durch die Auflagen »rund die Hälfte der Anfragenden abgeschreckt« wird (zit.n. Fritsche 2003: 86): »Wesentliche Funktion der Arbeitsplatzvermittlung ist die Lebensstilregulierung, die durch die Konfrontation der Jugendlichen mit Arbeitsmarkttugenden wie Pünktlichkeit, Sauberkeit und Zuverlässigkeit erreicht werden soll« (ebd.: 87). Eine Vertreterin aus einem der mittlerweile neun Quartiersmanagementgebiete im Berliner Bezirk Neukölln berichtete auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, dass »wir dafür gesorgt haben, dass ein Jugendhilfeträger keine Förderung durch das Arbeitsamt mehr erhält, weil der sich

13 Zwar sind etwa im Bundesland Brandenburg so genannte Sicherheitspartnerschaften installiert worden, um dem Aufkeimen von Bürgerwehren entgegenzuwirken (Eick 2000; Hohmeyer 2000), nur hat das mit Staatsverfall nichts zu tun.

geweigert hat, mit der Polizei zusammenzuarbeiten.«<sup>14</sup> Diejenigen Nonprofit-Organisationen, die in der aktivierenden Beschäftigungspolitik tätig sind und sich zu regelrechten Oligopolisten in den Quartieren entwickelt haben,<sup>15</sup> setzen die neuen Vorgaben nach Hartz IV und Agenda 2010 zunehmend über Ein-Euro-Jobs um (Eick 2007b). Auch wenn die Kontrollen durch Landesregierungen und Kommunen eng und die Berichtspflichten nahezu kafkaesk sind – 14tägig müssen Arbeitsberichte gefertigt werden –, haben die QM-Teams vor Ort einen weiten Spielraum, ihre Vorstellungen von Quartiersentwicklung, von Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit, durchzusetzen.

## Kriminalprävention im Quartier

So sind die Quartiersmanager denn auch vielfältig in die Produktion von Sicherheit und Ordnung eingebunden. Damit ist an sich kein neues Spannungsfeld etwa zwischen Sozialarbeit und Polizei entstanden, denn Konflikte zwischen diesen beiden Akteursgruppen bestehen spätestens seit den 1970er Jahren. Das Bestreben der Polizei in die (Straßen)Sozialarbeit eingebunden zu werden bzw. ihren ordnungspolitischen Blick der Jugendarbeit zu oktroyieren, ist vielfach belegt (vgl. Gangway 1997: 291ff.), und unlängst hat Norbert Pütter (2006) das Interesse der Polizei an buchstäblich allen verfügbaren Informationen aus kriminalpräventiven Gremien dargelegt. Zudem handelt es sich beim Personal des Quartiersmanagement nicht mehr nur um Sozialarbeiter, sondern vielmehr um Stadtplaner, Politologen oder Betriebswirte, die in diesen intermediären Organisationen tätig sind und die Zugangsbedingungen für die Polizei in die Quartiersstrukturen erweitert und erleichtert haben. In einem Neuköllner Quartiersmanagement etwa meldete das Quartiers-team der polizeilichen »Operativen Gruppe Jugendgewalt« (OGJ) diejenigen (Migranten)Jugendlichen namentlich und mit Adressen, die ihnen als *Intensivtäter* galten. Die Jugendlichen erfuhren entsprechend eine spezielle Behandlung durch die Polizei und sind einem rigiden Kontrollregime – ohne vorherige Einschaltung von Sozialarbeit – unterworfen.

---

14 Die Tagung fand am 11. Mai 2004 unter dem Titel »Ethnische Kolonien, Ghettos und Parallelgesellschaften« in Berlin statt.

15 Das kann aus Platzgründen hier nicht entwickelt werden; gemeint ist damit, dass einige Nonprofits in »ihren« Quartieren den Großteil von aktiven Beschäftigungsmaßnahmen und mithin auch die Gelder der Arbeitsagenturen erfolgreich und nahezu ausschließlich auf sich (Oligopol) vereinigen können.

Sozialpolitische Problemlagen werden so in einen ordnungspolitischen Kontext gestellt und Sozialarbeit zurückgefahren, die sich zudem zunehmend kriminalpolitisch erklären und rechtfertigen muss. Pütter (2002: 78) hat darauf hingewiesen, dass durch die Beliebigkeit des Präventionsbegriffes (nahezu) alle »lokal sicht- oder erfahrbare[n] Phänomene in eine kriminalpräventive Argumentation eingebunden werden« können<sup>16</sup> und – unter Ausklammerung parlamentarischer Verfahren – selektiven Beteiligungsmechanismen und einer Entpolitisierung sozialpolitischer Problemlagen Vorschub geleistet wird. Einige Autoren betonen zudem, dass die Installation solcher Programme mit dem Abbau sozialstaatlicher Leistungen einherging und -geht. Entsprechend charakterisierten sie Kriminalpräventive Räte als »unbefriedigende Versuche, die Demontage des Sozialstaats zu kompensieren« (zitn. n. Eick 2005: 182). Kriminalprävention ist mittlerweile gleichsam *natürlicher* Bestandteil des Bund-Länder-Programms, und mit teilweise bedrückendem Halbwissen wird dem *Broken Windows*-Ansatz<sup>17</sup> das Wort geredet<sup>18</sup> und damit einem punitiven Paternalismus der Weg bereitet.

Da beiden Programmen – Quartiersmanagement und Kommunalen Kriminalprävention – die Vorstellung gemein ist, alle Akteure hätten an einem Strang zu ziehen und im Sinne einer (Selbst)Aktivierung zusammenzuarbeiten, sind sie explizit (Präventionsräte) oder implizit (QM) Einfallstor für ordnungs- und sicherheitspolitisch begründete Handlungsstrategien. Gleichzeitig stellen sie eine Zugangs- und Wissensressource der Polizei dar.

## Ordnung im Quartier

Doch auch ohne explizite Integration von Ordnungsämtern oder Polizeikräften in das Quartiersmanagement spielen Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit dort eine zunehmend wichtige Rolle. Dabei ist es einigermaßen schwierig, die entsprechenden Aktivitäten zu identifizieren, denn sie firmieren meist schlicht als Beschäftigungsmaßnahmen (mit oder ohne Qualifizierungsanteil), die nach dem SGB II, SGB III, aus EU- oder Sonderprogrammen finanziert werden, ohne dass deutlich gemacht wird,

16 Pütter (2002: 78) schreibt erläuternd, »der Jugendtreff wird nicht eingerichtet, weil die Jugendlichen einen eigenen Ort brauchen, sondern damit sie nicht mehr die Anwohner öffentlicher Plätze belästigen [...], Randgruppen werden aus den Innenstädten nicht wegen städtischer Imageinteressen verdrängt, sondern zur Sicherung des Sicherheitsgefühls etc.«

17 Vgl. dazu Dreher/Feltes (1997); McArdle/Erzen (2001).

18 Vgl. Schuleri-Hartje (2002), Kürpick/Murböck (1997).

mit welchen Aufgaben Erwerbslose und Sozialhilfeempfangende in den Maßnahmen *konkret* beauftragt sind.

Einige Beispiele aus den insgesamt 33 Berliner QM-Gebieten (2007) können jedoch erhellen, worin die Tätigkeiten solcher Dienste bestehen und warum es gerechtfertigt scheint, hier von neuen Ausgrenzungsagenturen im aktivierenden lokalen Sicherheits- und Ordnungsstaat zu sprechen. Begünstigt durch die Skandalisierung linker Aktivisten vor Ort, die mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen der Ausgrenzung so genannter Randgruppen (Wohnungslose, Trinkermilieus, Migrantenjugendliche) entgegentraten, sind die Aktivitäten von Quartiersmanagement und Nonprofit-Sicherheitsdiensten am Helmholtzplatz im Berliner Bezirk Prenzlauer Berg mittlerweile gut dokumentiert.<sup>19</sup> Der Helmholtzplatz steht, wiewohl durch wissenschaftliche Studien im Vorfeld des Quartiersmanagement als ›Verdachtsgebiet‹ für sozialen Niedergang ausgewiesen, unter Gentrifizierungsdruck (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 1998). Zugleich ist er aber auch beliebter Treffpunkt für die lokalen und Teile des überlokalen Trinkermilieus, Punks, Obdachlose, Trebekids und einige Konsumenten sowie Händler illegal(isiert)er Drogen (gewesen). Eine neu hinzugezogene kaufkraftstarke und konsumfähige Mittelschicht mit dem dazugehörigen Bedarf nach Restaurants und Kneipen betrachtete – insbesondere nach der erfolgten Renovierung des Platzes im Jahr 2001 – den Helmholtzplatz fortan als *ihren* Standort und ließ das entstehen, was mit einem gewissen Understatement als Nutzungskonflikt bezeichnet wird. Eine *Lösung* dieses Konfliktes erfolgte durch eine »ausgrenzende Einbeziehung« (Holm 2001: 8) unter Beteiligung des Quartiersmanagements, dass sich die Aufwertung des Gebietes zur Aufgabe und, gemeinsam mit Polizei und Bezirksamt, das Ziel der Verdrängung der genannten Randgruppen zu Eigen gemacht hat. Dazu wurde ein abgestuftes Konzept entwickelt: Während Benutzer illegal(isiert)er Drogen unter das Kuratel der Polizei gerieten – und diese auch gegen quartiersfremde Trinker vorging –, haben »Benutzer nicht illegaler Drogen, die in der Umgebung wohnen, [...] inzwischen fast so etwas wie eine Hausmeister- oder Platzwächterfunktion« gegenüber ortsfremden Trinkern übernommen und sind »damit selbst zum Teil der Kontroll- und Ausgrenzungsstrategien« geworden (Holm 2001: 9). Gegen ortsfremde Trinker, Punks und Trebekids wurde ergänzend durch das QM ein aus einer ABM finanzierter Nonprofit-Sicherheitsdienst installiert, der nun für das sorgen soll, was Quartiersmanagement und der neuen Bewohnerschaft als Sicherheit und Ordnung gilt.

---

19 Vgl. Holm (2001); Schulz zur Wiesch (2002: 89ff.); Eick (2003a: 374ff.).



Das Kottbusser Tor im Bezirk Kreuzberg beherbergt die größte offene Drogenszene in Berlin und ist – wie das Quartiersmanagementgebiet Helmholtzplatz – zugleich ein »gefährlicher Ort« nach dem Berliner Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG), an dem die jeweilige Polizeidirektion Bürgerrechte suspendieren, verdachtsunabhängige Taschen- und Identitätskontrollen anordnen und durchführen kann (Eick 2003b: 76). Es kann also keine Rede davon sein, dass sozialpolitische Problemlagen in QM-Gebieten ausschließlich sozial(integrativ) bearbeitet werden, denn eine ordnungs- und sicherheitspolitische »Aktivierung« ist ebenso präsent. Doch auch unabhängig von polizeilichen Strategien wird im Quartiersmanagement »Ordnungspolitik« betrieben. Das QM-Team am Kottbusser Tor beschreibt in Interviews die »erreichte »Verbesserung« von Sauberkeit und Sicherheit als seinen größten Erfolg« (Fritsche 2003: 84, Hervorh. im Orig.) und trägt die Verantwortung dafür, dass die »bis dahin offenen Blockinnenhöfe im GSW-Bestand [die dortige städtische Wohnungsbaugesellschaft, ve] geschlossen« (ebd.) und so quasi zu QM-eigenen *Gated Communities* wurden. Das Quartiersmanagement richtete Concierge-Projekte ein, die auch regelmäßige Kontrollgänge durchführen, und »am Zentrum Kreuzberg nahm, unterstützt und teilweise auch finanziert durch das QM-Team, ein Sicherheitsdienst seine Arbeit auf« (ebd.). Fritsche betont, dass die MitarbeiterInnen des Quartiersmanagement aus ihrer QM-Sicht »auftragsgemäß auf den Vorschlag des Mieterbeirats« zur Einrichtung eines solchen Dienstes zu reagieren hatten (ebd.: 85), sich aber weder um die (Meinung der) 127 sonstigen Vereine im Quartier, noch um die Netzwerke zwischen den mehrheitlich türkischen Gewerbetreibenden kümmerten: »Sie werden als unerheblich, teilweise auch als nicht funktionsfähig eingestuft« (ebd.: 88f.).

Im QM-Gebiet Pankstraße im Wedding beschlossen im Jahr 2003 die dortige Kiez-AG und das Quartiersmanagement ebenfalls, gegen das dort ansässige Trinkermilieu vorzugehen und – »die Polizei sprach Platzverweise aus und kontrollierte verstärkt« (Schuster 2003: 12) – die dortigen Stadtmöbel sowie »sämtliche Hochbeete mit Pergolen und Bepflanzungen« zu entfernen: »Es gibt keine Rückzugsräume mehr für die Alkoholiker, sie werden sich dort nicht mehr wohl fühlen«, erklärt die Quartiersmanagerin; die zuständige Baustadträtin »befürwortet den Umbau« (ebd.). In vier weiteren QM-Gebieten Berlins arbeiten auf Antrag bzw. in Zusammenarbeit mit den Quartiersmanagements kommerzielle Sicherheitsdienste, in fünf Quartieren sind Sonderorganisationen der Polizei tätig, und in »Schwerpunktbezirken« ist das Ordnungsamt aktiv.

Ein Blick in die Praxisdatenbank des Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU), die insgesamt 433 Einträge ausweist,<sup>20</sup> zeigt zudem, dass das Thema auch bundesweit von Relevanz im Quartiersmanagement ist: 52 Treffer für den Begriff ›Sicherheit‹,<sup>21</sup> 13 für ›Sauberkeit‹, 45 für ›Ordnung‹. Noch auf eine weitere Innovation im Quartiersmanagement muss hingewiesen werden: Aus einer Internet-Recherche nämlich geht hervor, dass in neun von seinerzeit (2004) 17 Berliner QM-Gebiete in Zusammenarbeit mit Beschäftigungsträgern lokale Sicherheits- und Ordnungstreifen aufgebaut worden sind, die unter Begriffen wie ›Green Cops‹, ›Kiezläufer‹ und ›Platzmeister‹ firmieren. Die genannten Alternativ-Sicherheitsdienste, die keine hoheitlichen Rechte haben, werden heute vor allem aus Mitteln der Arbeitsagenturen finanziert. Sie sollen Hundehalter »zur Einhaltung des Leinenzwangs auffordern, Alkoholkonsumenten in den Grünanlagen auf Sauberkeit und Lärmvermeidung hinweisen [...], Spritzen einsammeln, durch Präsenz Vandalismus verhindern [...], gewalttätige Auseinandersetzungen versuchen zu schlichten, durch Präsenz Kriminalität verhindern« (Wauer 2002: 1f.). Die in diesen Alternativ-Polizeien Beschäftigten stammen zum Teil aus dem jeweiligen Quartier, in einigen Quartieren werden die Leistungen dieser Dienste evaluiert, deren Ergebnisse sind aber öffentlich nicht zugänglich.

## Lokales Ordnen im Wandel

Es stellt sich die Frage, was das nun alles für die Ordnungen bzw., so mein Vorschlag, für das *Ordnen im Wandel* bedeutet. Eine Antwort kann zunächst mit Nikolas Rose (1996: 335) gegeben werden, wenn Quartiersmanagement als Regierungsform, als eine »*Methode* des Regierens« (Hervorh. im Original) betrachtet wird, die auf die Etablierung eigenverantwortlicher, sich selbst regierender Gemeinschaften zielt. Zahlreiche lokalstaatliche Programme der jüngeren Vergangenheit

*»attempt to ›empower‹ the inhabitants of particular inner-city locales by constituting those who reside in a certain locality as ›a‹ community, by seeking out ›community groups‹ who can claim to speak ›in the name of community‹ and by linking them in new ways into the political apparatus in order to enact programmes which seek to regenerate the economic and human fabric of an area«* (Rose 1996: 336, Hervorh. im Original).

---

20 Vgl. <http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/suchmaschine> [09.11.2006].

21 Der Begriff ›Sicherheitsgefühl‹ erbringt zum selben Zeitpunkt 15 Treffer.

Im Zusammenspiel mit einem neoliberalen Ethos, der individuelle Freiheit und Wahl (statt kollektiver Solidarität), Chancengerechtigkeit (statt Chancengleichheit), eigenverantwortliches Handeln, Eigeninitiative und Pflichterfüllung für die so genannten Benachteiligten in den Mittelpunkt der neuen lokalen Governance-Regime stellt, ist Quartiersmanagement so ein (letztes) Angebot an die BewohnerInnen »abgehängter« Stadtquartiere, sich selber aus dem Sumpf (selbstverschuldeter) Armut und Abhängigkeit zu ziehen. Der Auftrag an professionelle Träger, die soziale Lage in den »benachteiligten« Quartieren durch Empowerment der BewohnerInnen zu stabilisieren, eine ressort- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit anzuregen sowie durch Interaktion den Prozess der Verwaltungsmodernisierung zu beschleunigen, kann daher als Versuch des (Lokal)Staats charakterisiert werden, eine »Zivilgesellschaft von oben« (Lanz 2000) zu etablieren. In dem Bemühen, – durchaus erkannte, aber systematisch de-thematisierte – neoliberale Verwüstungen auf Quartiersebene abzufedern, stellt Quartiersmanagement zugleich ein Instrument zur Durchsetzung und Absicherung eines lokalpolitisch flankierten Sozialstaatsumbaus á la Hartz dar. Während es sich beim Bundesländer-Programm eher um ein paternalistisches Modellprogramm handelt, das – eingebunden in eine zunehmend punitive lokale Sozialstaatlichkeit – die Funktionsfähigkeit des restrukturierten Lokalstaats und den Gehorsam der QuartiersbewohnerInnen optimieren soll,<sup>22</sup> gehen die neuen sozialstaatlichen Initiativen der beschäftigungspolitischen Aktivierung noch einen Schritt weiter. Klaus Ronneberger hat unlängst treffend auf den Punkt gebracht, dass aus der »Hilfe zur Selbsthilfe« der 1980er Jahre nun die (Wieder)Herstellung individueller Wettbewerbsfähigkeit als »Hilfe im Wettbewerb« in den Mittelpunkt rückt. Diese ist rigide verknüpft mit dem Zwang zur unbedingten Arbeitsbereitschaft und lässt die alte Debatte über die würdigen und unwürdigen Armen wieder aufleben:

»Die neue Sozialpolitik schafft so die Situation, über berechnete und unberechnete Bedarfe urteilen zu müssen, was letztlich auf die altbekannte Unterscheidung vom »würdigen« und »unwürdigen« Armen hinausläuft. Der »Unwürdige« erweist sich ökonomisch als »Investitionsruine«, sozial als »Parasit«« (Ronneberger 2007, zit.n. Eick 2007a, Hervorh. im Original).

22 Um Missverständnissen vorzubeugen, ich sage nicht, es sei das *ausschließliche* Ziel des Quartiersmanagement, einen lokalen »Sicherheitsstaat« (Hirsch 1980) zu etablieren, es ist aber *eines* der – an Bedeutung gewinnenden – Ziele des Programms (vgl. Eick 2005).

Für das lokale Ordnen im Wandel zeichnet sich mithin Folgendes ab: In der lokalen Sicherheitspolitik entsteht derzeit durch den Einsatz der Nonprofit-Sicherheitsdienste ein neuer, ordnungspolitisch agierender Akteur im öffentlichen Raum. Die Beschäftigung von Erwerbslosen und Sozialhilfeempfängern durch Nonprofits in Ordnungs- und Sicherheitsprojekten leistet einen Beitrag zu einer neuen, hoch problematischen »culture of control« (Garland 2001). Die sich in einigen Quartieren herausbildenden Kontrollregime stellen dabei auch insoweit eine brisante Entwicklung dar, als hier Nonprofits in die lokale Sicherheitsproduktion eingebunden werden, ohne dass deren Legitimation geklärt oder entsprechende formale Qualifikationen nachgewiesen sind. Weiter beginnen sich unter Überschriften wie »Integration benachteiligter Gruppen« oder »Stabilisierung benachteiligter Quartiere« Strukturen herauszubilden, die auf ein »the poor policing the poor« hinauslaufen (Eick 2003a). Nonprofits agieren als Quasi-Polizeiagenturen, betreiben eine Containment-Politik gegen Armutspopulationen, weisen diesen damit spezifische Räume zu und vertreiben sie aus anderen.

## Literatur

- Alisch, M. (Hg.) 1998: Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen: Leske + Budrich.
- Anheier, H.K./E. Priller/W. Seibel/A. Zimmer (Hg.) 1999: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin: edition sigma.
- Becker, H./R.-P. Löhr 2000: »Soziale Stadt«. Ein Programm gegen die sozial-räumliche Spaltung in den Städten«. Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11, S. 22-29.
- Beste, H. 2001: »Zonale Raumkontrolle in Frankfurt/M. im ausgehenden 20. Jahrhundert«. In: M. Dinges/F. Sack (Hg.), Unsichere Großstädte? Vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Konstanz: Universitätsverlag, S. 333-353.
- Brand, U./W. Raza (Hg.) 2003: Fit für den Postfordismus? Gesellschaftspolitische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Breckner, I. 1997: »Europäische Modellvorhaben zur Armutsbekämpfung. Experimentierfelder zivilgesellschaftlichen Handelns in der Sozialpolitik?«. H. Heinelt/K.M. Schmals (Hg.), Zivile Gesellschaft. Entwicklungen, Potenziale und Defizite, Opladen: Leske + Budrich, S. 271-289.
- Brenner, N./N. Theodore 2002: »Cities and the Geographies of »Actually Existing Neoliberalism««. Antipode 34, Nr. 3, S. 349-379.
- Burney, E. 2005: Making People Behave. Anti-social Behaviour, Politics and Policy. Cullompton: Willan.

- Crawford, A./S. Lister, 2004: *The Extended Policing Family. Visible Patrols in Residential Areas*, Leeds: University of Leeds.
- Dahme, H.-J./H.U. Otto/A. Trube/N. Wohlfahrt (Hg.) 2003: *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat Opladen: Leske + Budrich*.
- DeFilippis, J./R. Fisher/E. Shragge 2006: »Neither Romance Nor Regulation: Re-evaluating Community«. *International Journal of Urban and Regional Research* 30, Nr. 3, S. 673-689.
- Demirovič, A./H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.) 1992: *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dreher, G./T. Feltes (Hg.) 1997: *Das Modell New York: Kriminalprävention durch »Zero Tolerance«?* Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion, Holzkirchen: Centaurus.
- Eick, V. 2000: »Arbeit, Angst und Attraktionen. Arme gegen Arme und das Bernauer »Modell Bürgerhelfer««. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 66, Nr. 2, Berlin, S. 39-48.
- Eick, V. 2003a: »New Strategies of policing the poor: Berlin's Neo-liberal Security System«. *Policing & Society* 13, Nr. 4, S. 365-379.
- Eick, V. 2003b: »»Und das ist auch gut so...« Polizieren im Berlin des 21. Jahrhunderts«. In: S. Nissen (Hg.), *Kriminalität und Sicherheitspolitik. Analysen aus London, Paris, Berlin und New York*, Opladen: Leske + Budrich, S. 67-88.
- Eick, V. 2004: »Kommando Bürgernähe. Die Kiezpolizei auf dem Weg in die Quartiere«. *Berliner MieterEcho*, 305, S. 14-15.
- Eick, V. 2005: »Neoliberaler Truppenaufmarsch? Nonprofits als Sicherheitsdienste in »benachteiligten« Quartieren«. In: G. Glasze/R. Pütz/M. Rolfes (Hg.), *Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie*. Bielefeld: transcript, S. 167-202.
- Eick, V. 2006: »»Contested Territory...« Controlling Urban Spaces – New Actors in New Places«. *Dialog. Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt* 89, Nr. 2, S. 4-8.
- Eick, V. 2007a: *Aktivieren und Strafen. Zur Kommunalisierung der sozialen Kontrolle unter Hartz IV* (Vortrag auf dem Workshop der Stiftung W. »Einschluss | Ausschluss | Umschluss. Die Hartz-Gesellschaft und ihre Kritik«, 3. März), Wuppertal.
- Eick, V. 2007b: *Neue Sicherheitskonzepte im sich wandelnden Wohlfahrtsstaat. Kommunale Kriminalpolitik zwischen Kommerzialisierung und Community*, Berlin: i.E.
- Eick, V./M. Mayer/B. Grell/J. Sambale 2004: *Nonprofit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Fränt, J. (Hg.) 2006: Housing, Urban Governance and Anti-social Behaviour. Perspectives, Policy and Practice, Bristol: Policy Press.
- Frank, T./R.-P. Löhr 2000: »Überlegungen zum Quartiersmanagement«. Soziale Stadt 2, S. 2-4.
- Fritzsche, M. 2003: Neues Regieren im Quartier? Das Beispiel Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg (FU Berlin, Otto-Suhr-Institut, unveröff. Diplomarbeit), Berlin.
- Gangway e.V. (Hg.) 1997: Streetwork und Professionalität (Dokumentation einer Fachtagung zu Leistungsprofilen von Streetwork vom 15.-19. November 1996), Berlin: Selbstverlag.
- Garland, D. 2001: The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society, Oxford: Oxford University Press.
- Gaston, K./J.A. Alexander 2001: »Effective Organisation and Management of Public Sector Volunteer Workers: Police Special Constables«. The International Journal of Public Sector Management 14, Nr. 1, S. 59-74.
- Gramsci, A. 1991ff: Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe, Hamburg/Berlin: Argument.
- Grimm, G. 2004: Stadtteilentwicklung und Quartiermanagement. Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen, Essen: Klartext.
- Häußermann, H./A. Kapphann 2000: Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Opladen: Leske + Budrich.
- Harvey, D. 2005: A Brief History of Neoliberalism, Oxford: Oxford University Press.
- Helms, G. 2003: Towards Safe City Centres? Remaking the Spaces of an Old-industrial City (Dissertation), Glasgow: University of Glasgow.
- Hinte, W. 1998: »Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren – Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement«. In: M. Alisch (Hg.), Stadtteilmanagement. Opladen, S. 153-170.
- Hirsch, J. 1980: Der Sicherheitsstaat. Das »Modell Deutschland«, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Hirsch, J. 2002: Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen, Hamburg: VSA.
- Hitzler, R. 1994: »Die neuen Vigilanten. Über Formen der Bewältigung alltäglicher Verunsicherung«. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 48, Nr. 2, S. 67-71.
- Holm, A. 2001: »Ausgrenzende Einbeziehung – Flexible Kontrollstrategien am Helmholtzplatz«. Berliner MieterEcho 288, S. 8-10.
- Hohmeyer, C. 2000: »Wachsame Nachbarn. Lokale Gemeinschaften im Dienst der Sicherheit«. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 66, Nr. 2, S. 51-58.
- Jessop, B. 2002: »Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-theoretical Perspective«. In: N. Brenner/N. Theodore (Hg.), Spaces of Neoliberalism, Oxford: Blackwell, S. 105-125.

- Johnston, L. 2005: »From ›Community‹ to ›Neighbourhood‹ Policing: Police Community Support Officers and the ›Police Extended Family‹ in London«. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 15, Nr. 3, S. 241-254.
- Kebir, S. 1991: Gramsci's Zivilgesellschaft. Alltag, Ökonomie, Kultur, Politik, Hamburg: VSA.
- Kessler, F./H.-U. Otto (Hg.) 2003: Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Kürpick, S./M. Murböck 1997: Kriminalprävention in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ILS-Schriften, Bd. 124), Dortmund: ILS.
- Kury, H. (Hg.) 1997: Konzepte Kommunalen Kriminalprävention. Sammelband der »Erfurter Tagung«, Freiburg/Brs.: edition uscrim.
- Lanz, S. 2000: »Der Staat verordnet die Zivilgesellschaft«. *Widersprüche* 20, Heft 78, S. 39-51.
- Leo, M. 2006: »Regierung will Hartz-IV-Empfänger in Bussen und Bahnen patrouillieren lassen«. *Berliner Zeitung* vom 28. August 2006, S. 1.
- Levitas, R. 1998/2005: *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lindenberg, M. 2000: »Zwischen sicher sein und sich sicher fühlen. Kommunale Hilfsdienste als Geburtshelfer für verdichtete städtische Gemeinschaften?«. *Widersprüche* 20, Heft 76, S. 37-49.
- Mahlberg, L. 1988: *Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen*. Westberlin: Duncker & Humblot.
- Mayer, M. 2003: »The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements«. *International Journal of Urban and Regional Research* 27, Nr. 1, S. 110-132.
- McArdle, A./T. Erzen (Hg.) 2001: *Zero Tolerance. Quality of Life and the New Police Brutality in New York City*. New York: New York University Press.
- Nitz, G. 2000: *Private und öffentliche Sicherheit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nogala, D. 1995: »Was ist eigentlich so privat an der Privatisierung sozialer Kontrolle?«. In: F. Sack/M. Voß et al. (Hg.), *Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden: Nomos, S. 234-260.
- Olschok, H. 2004: »Entwicklung und Perspektiven des Wach- und Sicherheitsgewerbes auf nationaler und europäischer Ebene«. In: R. Stober/H. Olschok (Hg.), *Handbuch des Sicherheitsgewerberechts*, München: C.H. Beck, S. 13-34.
- Oschmann, F. 2005: *Die Finanzierung der Inneren Sicherheit am Beispiel von Polizei und Sicherheitsgewerbe*, Köln: Heymanns.
- Peck, J./A. Tickell 2002: »Neoliberalizing Space«. *Antipode* 34, Nr. 3, S. 380-404.
- Peck, J./A. Tickell 2007: *Conceptualizing Neoliberalism, Thinking Thatcherism*. In: H. Leitner/J. Peck/E. Sheppard (Hg.), *Contesting Neoliberalism. Urban Frontiers*, New York: Guilford Press, S. 26-50.

- Pitschas, R. 2000: Polizei und Sicherheitsgewerbe. Rechtsgutachten zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekten der Aufgabenverteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen, Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Pütter, N. 2002: »Kommunalpolitik als Kriminalpolitik. Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft«. In: R. Prätorius (Hg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden: Nomos, S. 64-79.
- Pütter, N. 2006: Polizei und kommunale Kriminalprävention. Formen und Folgen polizeilicher Präventionsarbeit in den Gemeinden, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Rigakos, G. 2002: The New Parapolice. Risk Markets and Commodified Social Control, Toronto: University of Toronto Press.
- Robertson, R. 1998: »Globalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit«. In: U. Beck (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rose, N. 1996: »The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government«. *Economy and Society* 5, Nr. 3, S. 327-256.
- Schuleri-Hartje, U.-K. 2002: »Vorbeugen ist besser als Bestrafen. Das Programm »Soziale Stadt« holt alle mit ins Boot«. *der städtetag* 11, S. 23-26.
- Schulz zur Wiesch, L. 2002: Ein Platz für Alle. Quartiersmanagement am Helmholtz-Platz in Berlin-Prenzlauer Berg (HU Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, unveröff. Diplomarbeit), Berlin: Humboldt Universität zu Berlin.
- Schuster, S. 2003: »Utrechter Platz. Aufwerten durch Abräumen«. *Berliner MieterMagazin* 6, S. 12-14.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hg.) 1998: Sozialorientierte Stadtentwicklung (Gutachten), Berlin: Selbstverlag.
- Spindler, H. 2003: »»Überfordern und überwachen«. Der restriktive Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik«. *Sozial extra* 8, Nr. 9, S. 11-14.
- Stober, R./H. Olschok (Hg.) 2004: Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München: C.H. Beck.
- Swyngedouw, E. 1997: »Neither Global nor Local: »Glocalisation« and the Politics of Scale«. In: K. Cox (Hg.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford Press, S. 137-166.
- Trotha, T. v. 2005: »Der Aufstieg des Lokalen«. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29, S. 32-38.
- Walther, U.-J. (Hg.) 2002: Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich.
- Wauer, B. 2002: Kiezläufer für das Quartier Reinickendorfer/Pankstraße, <http://www.pankstrasse-quartier.de/156.html>.



## **Territoriale Strategien nicht-staatlicher Gewaltakteure in Jakarta**

---

BODO SCHULZE

Ordnungen im Wandel – dieses Leitthema lässt sich im heutigen Indonesien im Allgemeinen und in Jakarta im Speziellen am Beispiel zweier zusammenhängender Entwicklungen konkretisieren, die im Fokus dieses Aufsatzes stehen. Gemeint ist erstens das Ende der über 30 Jahre währenden Diktatur General Suhartos, das mit seinem Sturz im Jahr 1998 besiegelt wurde. Seither prägen umfangreiche Maßstabsveränderungen politischer Bezugsräume (*re-scaling*) die Entwicklung des Landes, die mit Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprogrammen einhergehen. In diesem Kontext werden staatliche und zivilgesellschaftliche Einflussphären und Entscheidungsebenen neu verhandelt und Zugangs- sowie Nutzungsrechte für Ressourcen unter einer zunehmenden Zahl konkurrierender Akteure umverteilt. Vor dem Hintergrund eines schwach regulierten Dezentralisierungsprozesses greifen private sowie staatliche Akteure auch auf das Mittel der Gewalt zurück, um sich Vorteile zu verschaffen. Diese zweite Entwicklung verweist zunächst auf eine historische Konstante, denn in Indonesien lässt sich seit langem eine Verquickung staatlicher und partikularer Gewaltakteure beobachten. Seit dem Sturz Suhartos allerdings ist eine zunehmende Horizontalisierung von Gewalt festzustellen. Das Ergebnis beider Entwicklungen ist die zunehmende Verbreitung hybrider Kontroll- und Sicherheitsarrangements, insbesondere auf lokaler Ebene.

Im Folgenden wird am Beispiel des *Forum Betawi Rempug* (Forum der Betawi-Bruderschaft, FBR) in Jakarta die Funktionsweise einer sol-

chen hybriden Ordnung näher betrachtet.<sup>1</sup> Als einer der größten nicht-staatlichen Gewaltakteure der Stadt ist das FBR maßgeblich an der Produktion von (Un-)Sicherheit innerhalb der Metropolregion beteiligt. Aus geographischer Perspektive soll die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Relevanz territoriale Strategien für die Reproduktion des FBR bzw. seiner Gewaltordnung besitzen. Es wird sich zeigen, dass das FBR in den letzten Jahren mikroterritoriale Kontrollräume im Stadtraum etablieren konnte, innerhalb derer es Herrschaftsprivilegien für sich und seine Mitglieder in Anspruch nimmt, die einen wesentlichen Beitrag zur ökonomischen, politischen und symbolischen Reproduktion der Gruppe leisten.

Zunächst wird die historische Kontinuität der Verquickungen staatlicher und partikularer Gewalt nachgezeichnet, um anschließend die Ideologie und Aktivitäten des FBR in Jakarta zu skizzieren. Theoretische Überlegungen zu Konzeptionen von Territorium und Territorialität bilden die Grundlage für die Analyse der territorialen Strategien des FBR und deren Relevanz für die Reproduktion der Organisation. Abschließend wird die Frage nach der Perspektive auf (Dys-)Funktionale (Un-)Ordnungen gestellt.

## Indonesien als *Premen*-Staat

Ein wesentliches Charakteristikum indonesischer Staatlichkeit besteht in der symbiotischen Verzahnung von herrschenden Eliten und Banditentum (*Premen*<sup>2</sup>), die sich in Hinblick auf die Kontrolle von Gewaltmitteln

- 
- 1 Die Analyse bezieht sich zu großen Teilen auf eigene qualitative Daten, die im Laufe eines zweimonatigen Forschungsaufenthaltes in Jakarta im Jahr 2006 erhoben wurden. Neben Begehungen und Beobachtungen wurden insgesamt 30 teilstrukturierte Interviews mit relevanten Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft, darunter Mitglieder des FBR, geführt.
  - 2 Der Begriff *Premen* (wörtlich: freier Mann) hat eine komplexe und vielschichtige Genealogie, die bereits auf die enge Verzahnung von Kriminalität und staatlicher Praxis verweist (vgl. Ryter 1998: 48ff.). Heute wird der Begriff i. d. R. für Kriminelle und Banditen verwendet. Ihre Hauptaktivitäten sind im Laufe der Jahre grundsätzlich dieselben geblieben: »In sum, the [Preman] takes over a territory by challenging it. ... He subordinates households and businesses to his encompassing domain of authority and presence. Because he 'owns' the area, anyone who passes through, lives, or does business in it is forced to acknowledge his presence, often by paying a rent. This rent is all the high for people deemed not to be native of the area« (Barker 1999: 121). Für eine Mikroanalyse von *Premen*-Aktivitäten im Umfeld der kommerziellen Zentren Jakartas siehe Tadié (2002).

und Territorien von der kolonialen Phase bis in die Gegenwart nachzeichnen lässt und damit gewissermaßen eine »historische Kontinuität« (Schulte Nordholt 2002) aufweist. Vorherrschend sind damit hybride »Ordnungsformen der Gewalt«, v. a. in Hinblick auf die staatlichen Praktiken der Kontrolle und Instrumentalisierung nicht-staatlicher Gewaltakteure und der von ihnen verkörperten Formen »gewaltsamer Selbsthilfe« (vgl. Trotha 1995). Der Begriff »*Premān*-Staat« (Lindsey 2006) soll diesem Beziehungsverhältnis Rechnung tragen. Dabei war und ist das Verhältnis zwischen beiden Akteursgruppen von Ambivalenz gekennzeichnet: Auf der einen Seite ist der Staat auf die partikularen Gewaltträger angewiesen. Auf der anderen Seite beinhaltet dieses System stets die Gefahr der Verselbständigung. Die Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren oszilliert somit zwischen den Polen Kooperation/Inkorporation und Konkurrenz/Repression.

Seinen Ursprung hat der *Premān*-Staat im »dualen Prinzip« der niederländischen Kolonialverwaltung Javas (Kusno 2006: 122ff.). Aufgrund mangelnder Kapazitäten zur vertikalen (gesellschaftlichen) und horizontalen (räumlichen) Herrschaftssicherung musste diese lokale Bandenführer und Kriminelle (sog. *Jago*<sup>3</sup>) in ihren Herrschaftsapparat inkorporieren (Schulte Nordholt 1991). Später wurden die *Jago* neben anderen zu einem integralen Bestandteil des Unabhängigkeitskampfes gegen die Niederländer (1945-1949) (Schreiner 1995: 59ff.). Nach der Unabhängigkeit wurden sie z. T. in das indonesische Militär integriert, andere schlossen sich den neu gegründeten Parteien des Landes an (Dijk 2002: 290ff.; Ryter 1998).

Während der Diktatur Suhartos (1965-1998) erreichte die autoritäre staatliche Durchdringung der Gesellschaft mittels einer massiven militärischen Absicherung nach innen ihren vorläufigen Höhepunkt. Das Militär wurde zum Garanten des klientelistisch organisierten Staatsapparats Suhartos, indem es umfangreiche polizeiliche sowie politische und ökonomische Kompetenzen erhielt. Aber auch innerhalb dieses militärischen Kontrollsystems waren Verselbständigungsprozesse zu beobachten, weshalb Ufen von einem »militärisch dominierten Gewaltoligopol« spricht (2005). Im Kontext dieses Gewaltoligopols erreichte die gewalt-

3 Der *Jago* (wörtlich: Hahn, im übertragenen Sinne: Meister, Anführer) ist eine informelle Führergestalt der bäuerlichen Gesellschaft Javas. Noch heute haftet der Figur des *Jago* der Mythos eines »ehrenhaften *Premān*« an, gewissermaßen als indonesische Variante des Robin Hood (vgl. Maryono o. J.; Schreiner 1995: 60ff.). In Anlehnung an Ladwig (dieser Band) könnten die Figuren des *Jago* und *Premān* auch als »survivals« kultureller Traditionen konzeptualisiert werden, die integraler Bestandteil des indonesischen Nationenbildungsprozesses sind.

same Unterdrückung Krimineller und Jugendbanden bei gleichzeitiger Bindung durch Patron-Client-Beziehungen und Inkorporation in den Staatsapparat ihren Höhepunkt (vgl. Barker 1998, 1999).

Mit dem Sturz Suhartos 1998 verlor der Staat allerdings an Kontrolle gegenüber den nicht-staatlichen Akteuren. Stattdessen ist seit 1998 eine zunehmende Horizontalisierung der Gewalt festzustellen, die eine neue Unübersichtlichkeit von staatlichen, (semi-)staatlichen, privaten und kommunitären Gewalt- sowie Schutzakteuren zur Folge hat (vgl. Bertrand 2004; Wilson 2006). Im Zuge des partiellen Zusammenbruchs der klientelistischen Netzwerke Suhartos, der kollabierenden Wirtschaft in Folge der Asienkrise 1997 sowie dem Rückbau militärischer Befugnisse im Inneren nahmen politische und ökonomische Unsicherheiten zu. Die einsetzenden Demokratisierungs- und Dezentralisierungsmaßnahmen (*Reformasi*-Ära), wie z. B. die erweiterte politische Partizipation auf lokaler Ebene oder der Auf- und Ausbau des lokalen Verwaltungsapparates, vermochten diese kaum abzufedern. Zugleich schnellte aufgrund neuer politischer Artikulationschancen die Zahl zivilgesellschaftlicher Gruppen – die sich fortan ohne Restriktionen auf der Grundlage ethnischer und religiöser Zugehörigkeiten organisieren durften – in die Höhe. Sofern sie das Gefühl hatten, unter Suharto unterdrückt worden zu sein, forderten sie stärkere politische und ökonomische Teilhabe für ihre Klientel. Die strukturellen Schwächen sowohl im staatlichen Sicherheitssektor als auch im Bereich der Gesetzgebung und Strafverfolgung verleiteten einige dieser Gruppen dazu, sich kriminell zu betätigen oder sich mit Hilfe von Gewalt Vorteile zu verschaffen, z. B. bei der Neu- und Umverteilung von Landbesitz- und Nutzungsrechten im ländlichen Raum (vgl. Peluso 2007). Gleichzeitig sorgte auch eine gestiegene Nachfrage politischer Akteure nach den Diensten krimineller und gewaltbereiter Gruppen (*preman politics*<sup>4</sup>, Ryter 2005) für eine Entwicklung »elaborierter« Gewaltakteure, die im Gegensatz zu den »klassischen« *Preman* seit 1998 ihre Tätigkeiten diversifiziert und professiona-

---

4 In Jakarta hat der bis 2007 amtierende Gouverneur Sutiyoso mehrmals inoffiziell auf die Gewaltdienste des FBR zurückgegriffen, z. B. bei Vertreibungen informeller Siedler und Händler (vgl. HRW 2006; Wilson 2006: 278ff.). Gleichzeitig verfolgte der Gouverneur gegenüber nicht-staatlichen Akteuren offiziell die bewährte Strategie von Repression und Inkorporation. So wurden auf der einen Seite groß angelegte Polizeirazzien gegen Kriminelle durchgeführt. Auf der anderen Seite wurden gleichzeitig auch Teile von *Preman*-Gruppen in die Reihen städtischer Polizei- und Ordnungsdienste integriert, deren Zahl im Zuge der Dezentralisierung gestiegen ist. Mit dieser Praxis wird letztlich einer Kriminalisierung der staatlichen Sicherheitskräfte sowie der politischen Arena Vorschub geleistet (Bertrand 2004: 338f.).

liert haben und bisweilen lokal begrenzt hoheitlich staatliche Funktionen wahrnehmen. Ein Beispiel hierfür ist das *Forum Betawi Rempug* in Jakarta.<sup>5</sup>

### **Das *Forum Betawi Rempug* (FBR) im Großraum Jakarta**

Das FBR wurde im Juli 2001 gegründet und ist damit ein Produkt der *Reformasi*-Ära. Es ist eine jener Organisationen, die auf der Grundlage ethnischer Zugehörigkeit ihr Selbstverständnis aufbaut – in diesem Falle auf der Grundlage der Zugehörigkeit der Betawi, der autochthonen und überwiegend muslimischen Bevölkerung Jakartas.<sup>6</sup> Gemäß der Ideologie des FBR zielt die Organisation vor allem darauf ab, den kulturellen, politischen und ökonomischen Einfluss der Betawi innerhalb ihrer Heimat sukzessive zu erweitern. Vor allem gegenüber Zugewanderten sehen sich das FBR und seine Mitglieder strukturell benachteiligt. Diese bezieht sich sowohl auf die Partizipation an der Entwicklung der Stadt als auch am Projekt des indonesischen Nationenbildungsprozesses im Allgemeinen.<sup>7</sup>

- 5 Neben dem FBR haben in den letzten Jahren vor allem zwei weitere Gruppen aufgrund ihrer Größe und Gewaltbereitschaft in Jakarta Bedeutung erlangt. Dies ist zum einen die radikalislamische FPI (*Front Pembela Islam*, Verteidigungsfront des Islam) (vgl. Wilson 2006: 282-289), zum anderen die Betawi-Organisation FORKABI (*Forum Komunikasi Anak Betawi*, Kommunikationsforum der Betawi-Kinder).
- 6 Die Bezeichnung Betawi stammt aus der Zeit der kolonialen Stadtgründung Batavias (das heutige Jakarta) im 17. Jahrhundert. Unter den Bewohnern Batavias, die zumeist zwangsweise von den Niederländern aus Teilen Süd- und Südostasiens umgesiedelt worden waren, bildete sich infolge von Kreolisierungsprozessen bis Ende des 19. Jahrhunderts eine gemeinsame Kultur und Identität als Betawi heraus (vgl. Knörr 2002). Im Jahr 2000 gehörten laut Zensus ungefähr 28 Prozent der etwa 8,3 Mio. Einwohner Jakartas der Gruppe der Betawi an.
- 7 Der sozioökonomische Status der Betawi kann aufgrund des Fehlens einer verlässlichen Datengrundlage nicht beziffert werden. In der Geschichte Jakartas bekleideten Betawi allerdings nur selten wichtige Ämter. Auch heute sind sie unter Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft unterrepräsentiert (TEMPO 2006). Dies kann zumindest teilweise auf einen bis heute vergleichsweise niedrigen Bildungsgrad der Betawi zurückgeführt werden, der mit einem hohen Anteil landwirtschaftlicher Erwerbsweise in Zusammenhang stehen dürfte, und die Betawi zugleich mit negativen Stereotypen konfrontiert (z. B. Bildungsmangel und Rückständigkeit). Auch ist zu erwähnen, dass unter Suhartos Regentschaft im Zuge umfangreicher und durch internationales Kapital finanzierter kommerzieller Stadtentwicklungsprojekte eine große Zahl der im Stadtzentrum lebenden Betawi

Neben dem FBR existieren im Großraum Jakarta derzeit über 70 Betawi-Organisationen, wobei mehr als 50 von ihnen nach 1998 gegründet wurden. Im Gegensatz zu ihnen versteht sich das FBR ausdrücklich als Sprachrohr der Betawi-Unterschicht. Die Strategie, ethnische, religiöse und sozioökonomische Agenden miteinander zu vermischen, hat sich als erfolgreich erwiesen. Nach eigenen Angaben konnte das FBR seit 2001 eine Million Mitglieder im Großraum Jakarta gewinnen. Auch wenn unabhängige Schätzungen von einer weit geringeren Zahl von 80.000 bis 100.000 Mitgliedern ausgehen, ist das FBR heute die mitgliederstärkste und einflussreichste Betawi-Organisation Jakartas. Eine Mitgliedschaft ist i. d. R. Männern vorbehalten, die zumeist zwischen 20 und 40 Jahre alt sind. Etwa die Hälfte von ihnen verfügt über kein geregeltes Einkommen. Sie stehen in einem paternalistischen Verhältnis zu ihren Anführern, die von ihnen Loyalität und Gehorsam erwarten. Im Gegenzug erhoffen sie sich durch ihre Gefolgschaft und die Gruppenzugehörigkeit Orientierung und Identifikation, ein gesteigertes Selbstwertgefühl, Schutz und vor allem finanzielle Einkunftsmöglichkeiten.

Im Laufe der Jahre hat das FBR die Bandbreite seiner Tätigkeiten diversifiziert und professionalisiert. Illegale Aktivitäten sichern jedoch den Großteil der finanziellen Reproduktion der Gruppe und seiner Mitglieder. Hierzu zählt insbesondere das Erpressen von Schutzgeldern auf der Grundlage einer vom FBR beanspruchten territorialen Gebietshegemonie (s. u.).<sup>8</sup> Hierbei beruft sich das FBR u. a. auf das historische Bild des ehrenhaften Banditen (Widyanto 2005: 72ff.). Der Gebrauch von Gewalt wird in diesem Zusammenhang als *ultima ratio* und Mittel der »Gruppenverteidigung« zur Abwehr der Marginalisierungs- und Desintegrationsbestrebungen von Seiten der korrupten Eliten und Zugewanderten legitimiert. Dabei vermischt sich die offiziell auf die Rechte der Betawi-Gemeinschaft als Ganzes orientierte Ideologie des FBR mit in-

---

ihrer Ländereien oftmals kompensationslos enteignet und an den Stadtrand umgesiedelt bzw. vertrieben wurde.

- 8 Hiervon sind v. a. informelle Straßenhändler, das öffentliche Transportwesen und private mittelständische sowie Großunternehmen betroffen. Neben »kleinkriminellen« Schutzgelderpressungen ist das FBR auch im Bereich der organisierten Kriminalität Jakartas aktiv (Schuldeneintrieb, Drogenhandel, Prostitution u. a.). Daneben ist das FBR auch gemeinnützig engagiert. So beteiligt es sich z. B. am Betrieb einer islamischen Schule und stellt seinen Mitgliedern im Umfeld des Hauptquartiers einen kostenlosen Ambulanzservice zur Verfügung. Auch kleinere ökonomische Initiativen im informellen Sektor werden vom FBR durchgeführt. Damit weist ein Teil der Aktivitäten des FBR eine Nähe zum Engagement Armutsorientierter NRO auf. Kritische Beobachter schätzen die Reichweite dieser Maßnahmen allerdings als gering ein und sehen sie v. a. als Werbungsinstrument für ein positives FBR-Image.

dividuellen Eigeninteressen der Mitglieder. Formen der gewaltsamen individuellen Selbstbereicherung werden in diesem Zusammenhang als gerechte Kompensationsleistungen und Teilhabe der indigenen Bevölkerung als Ganzes verstanden. Das Erheben von Zwangsabgaben wird darüber hinaus i. d. R. mit der Erbringung von gemeinnützigen »Sicherheits- und Ordnungsdienstleistungen« gerechtfertigt. Hierbei bemüht das FBR das Argument des schwachen Staates, dem mangelndes Vertrauen entgegengebracht wird, mit Hilfe seiner Sicherheitskräfte öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Der positiven Selbstwahrnehmung der Gruppe steht allerdings eine zumeist negative Wahrnehmung von außen gegenüber. So werden die Aktivitäten des FBR in diesem Bereich von Nicht-Mitgliedern zumeist mit einer Zunahme von Unsicherheit in Verbindung gebracht. Diese Wahrnehmung ist v. a. darauf zurückzuführen, dass die FBR-Mitglieder »Sicherheit« und »Ordnung« i. d. R. kontextuell, den opportunen Interessenlagen entsprechend definieren. So wird Gewalt in erster Linie eingesetzt, um den proklamierten Gebietsanspruch durchzusetzen und abzusichern. Im zunehmenden Maße werden auch Gewaltdienstleistungen an Dritte veräußert. Hierbei ergibt sich ein sehr komplexes Bild, da das FBR sowohl im illegalen als auch im formellen Bereich agiert und seine Dienstleistungen staatlichen sowie privaten Akteuren anbietet. So hat das FBR im Jahr 2005 beispielsweise ein privates Sicherheitsunternehmen gegründet, welches auf legaler Basis Sicherheitsdienste verkauft. Im Ergebnis produziert das FBR damit Sicherheit sowohl als öffentliches, privates als auch kollektives Gut, welches es gleichzeitig durch kriminelle Aktivitäten und die Produktion von Unsicherheit andernorts untergräbt.

Im Folgenden möchte ich die Funktion der territorialen Gebietsherrschaft für die Reproduktion des FBR herausarbeiten. Ein Exkurs zu wesentlichen theoretischen Perspektiven auf das Begriffspaar Territorium und Territorialität wird hierfür die Grundlagen bilden.

## **Territorium und Territorialität zwischen Struktur und Prozess**

Territorien können in ihrer grundlegendsten Form als definierte Raumeinheiten verstanden werden, die das Produkt strategischer Grenzziehungen und Kategorisierungen sind. Die Materialität des Territoriums spiegelt sich in seiner physischen Form und Beschaffenheit wider, als auch in seiner Funktion als Ressource. Damit ist gemeint, dass das Territorium selbst Ressource sein oder als Ressourcen-Container fungieren kann (Rinne 2006: 26). Territoriale Strategien sind mithin jene Hand-

lungsformen, die das Territorium produzieren und reproduzieren. Territorium und Territorialität sind damit zwei Seiten derselben Medaille. Folglich dürfen Territorien in ihrer Materialität nicht als statische Entitäten gesehen werden, sondern müssen vielmehr als Prozess sich wandelnder und umkämpfter materieller Formen sowie als Produkt sozialer Konstruktionen verstanden werden: »...Territories [are] social processes in which social space and social action are inseparable. Territories are not frozen frameworks where social life occurs. Rather, they are made, given meanings, and destroyed in social and individual actions. Hence, they are typically contested and actively negotiated« (Paasi 2003: 110). Divergierende Interessen können konfligierende Konstruktionsprozesse befördern. Sie verweisen auf die enge Beziehung zwischen Macht und Raum und damit einhergehende Prozesse der In- bzw. Exklusion, die konstitutiver Bestandteil strategischer Territorialisierungen sind.

Analytisch können zwei Aspekte von Territorialität unterschieden werden: Territorialität als Kontrollstrategie sowie als soziokulturelle Praxis. Territorialität verstanden als Kontrollstrategie versucht mittels räumlicher (Zugangs-)Kontrolle, Menschen, Gegenstände und Beziehungen zwischen Menschen einerseits und zwischen Mensch und Umwelt andererseits zu beeinflussen, zu steuern und zu kontrollieren (Sack 1986: 20). Damit steht die Frage im Mittelpunkt, *wer, wen*, mit welchen Zielen und mit welchen *Auswirkungen* zu kontrollieren versucht (ebd.: 216). Neben dieser Beeinflussung der physischen Organisation des Raumes und der damit verbundenen Produktion »objektiv« verifizierbarer Ergebnisse steht Territorialität auch für einen soziokulturellen Prozess, der symbolische und kulturelle Bedeutungen (*meanings*) konstruiert. Das Territorium steht somit nicht nur für *having*, sondern auch für *being*: »Besides being the struggle over the physical territory, territorial struggles are simultaneously struggles over cultural meaning, representations and symbolic meaning. Different actors rely on different sources of power, investing in both meanings and material resources in their struggles over territorial control« (Rinne 2006: 21). Grenzziehungen (symbolisch und materiell) und Kategorisierungen von Mensch und Raum (*wir/hier* = *place*; *die anderen/dort* = *space*) sind hierbei wichtige sozial-räumliche Kontrollstrategien, die be- und entgrenzend auf soziales Handeln wirken können (Kuusisto-Arponen 2003: 57ff.). Infolge von Differenzierungs- und Sozialisierungsprozessen definieren bzw. erhalten sie Zugehörigkeiten und ermöglichen Kontrolle über »die eigene Gruppe« und »die anderen«. Emotional aufgeladene Formen räumlicher Identitäten (kollektiv und subjektiv) sind somit die wesentlichen symbolischen, nicht-quantifizierbaren Ergebnisse territorialen Verhaltens. Es



geht folglich primär um Fragen, *wie* Territorien mittels Symbolen, Bedeutungen und Repräsentationen sozial konstruiert werden und welche *Effekte* damit einhergehen.

Räumliche Identitätsproduktionen finden ihren Ausdruck am deutlichsten in nationalistischen Diskursen über Heimat-, Vater- oder Mutterland (Paasi 2003: 116). Vor allem im Kontext ethnisch und/oder nationalistisch aufgeladener Konflikte spielen Vorstellungen von historischer und ursprünglicher »räumlicher Verwurzelung« bei der Konstruktion von Heimat eine wichtige Rolle (Newmann 2006: 90ff.). Nicht nur auf nationaler, sondern gerade auch auf lokaler Ebene sind viele Menschen von alltäglichen Territorialisierungen (*local territoriality*) in ihrer physischen und symbolischen Ausprägung betroffen. Im Zuge weitreichender Globalisierungsprozesse und Formen von *state re-scaling* verändern De- bzw. Re-Territorialisierungen herkömmliche Funktionen und Bedeutungen staatlicher Territorialität (Knippenberg/Mamadouh 2001). Vor allem die nationalstaatliche Funktion der Produktion von Identitäten scheint sich vielerorts auf sub-staatliche Ebenen zu verschieben (Taylor 1994: 160). Besonders in städtischen Räumen lassen sich Homogenisierungs- und Grenzziehungsprozesse (z. B. in Form von *gated communities*) auf der Grundlage sozioökonomischer und kultureller Kriterien beobachten. Newman spricht von der »territorialen Dialektik« der Gegenwart: So werden auf der globalen und nationalen Ebene Grenzen geöffnet bzw. beseitigt, während auf der lokalen Ebene primordiale Grenzen neu geschaffen werden (2006: 108).

Territorialität ist jedoch nur eine mögliche – wenn auch in der jüngeren Geschichte die wichtigste – räumliche Ausprägung politischer Macht (*spatiality of political power*). Neben der territorialisierten Form (*space as container*) wird die netzwerkartige Ausbreitung von Macht (*space of flows*) unterschieden (Berking 2006: 30). Es stellt sich somit die Frage, warum sich Akteure für territoriale gegenüber nicht-territorialen Handlungsstrategien entscheiden und welche Vorteile sie sich dadurch erhoffen. Mit anderen Worten: Warum versucht das FBR lokale Räume in Jakarta (dauerhaft) zu besetzen? Vor dem Hintergrund der theoretischen Differenzierung von Territorialität können analytisch drei Bedeutungsdimensionen von Territorien unterschieden werden, welche den Mehrwert der territorialen Praktiken des FBR verdeutlichen helfen. So können die materielle (physische Form, Ressource), die funktionale (räumliche und soziale Kontrolle, politische und ökonomische Macht) und die symbolische (subjektive und kollektive Identitätsproduktionen und Repräsentationen) Dimension des Territoriums unterschieden werden (vgl. Paasi 2003: 109).

## Die Territorialen Strategien des FBR

Die territoriale Organisationsstruktur des FBR bildet die Grundlage seiner territorialen Handlungen. FBR-Wachhäuser (*gardu*) nehmen innerhalb dieser Struktur eine besondere Stellung ein. In Anlehnung an den theoretischen Exkurs kann das FBR-*gardu* als strategisches Kontrollinstrument einerseits sowie als Kristallisationskern eines (Re-)Konstruktionsprozesses von Identitäten und Repräsentationen andererseits verstanden werden.

### Territoriale Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur des FBR ist territorial-hierarchisch aufgebaut. In Anlehnung an die Territorialkommandos des indonesischen Militärs hat das FBR hierarchisch strukturierte Organisationseinheiten aufgebaut, die parallel zu den städtischen Verwaltungsebenen bestehen. Die einzelnen Organisationseinheiten des FBR werden i. d. R. durch kleinere, (semi-)permanente Häuschen im Stadtraum repräsentiert (vgl. Abb. 2).

Zwischen dem Anspruch einer stark formalisierten Organisationsstruktur des FBR auf der einen und der tatsächlichen Ausgestaltung und Umsetzung auf der anderen Seite besteht bisweilen eine große Diskrepanz. Vielmehr lässt sich eine »Verflüssigung« der formalisierten Struktur feststellen, die innerhalb der Organisationshierarchie von oben nach unten zunimmt. Dies wird durch die finanzielle Unabhängigkeit der einzelnen Organisationseinheiten stark gefördert. Für die Beschaffung der finanziellen Mittel gibt es keine festgeschriebenen Richtlinien. Stattdessen wird den einzelnen Akteuren innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit ein hohes Maß an Handlungsautonomie zugebilligt, solange diese nicht entgegen den Interessen der Führung des FBR handeln. Im Ergebnis führt dies dazu, dass eine Vielfalt an dezentral organisierten, zumeist kriminellen Aktionen wie das Erpressen von Schutzgeldern beobachtet werden kann. Hierbei werden die moralischen Standards des FBR von den Mitgliedern als auch von der Führung zum Zwecke der Verfolgung eigennütziger Interessen kontextabhängig definiert und umgedeutet. Auf das hohe Maß an Loyalität und Gehorsam der Mitglieder gegenüber der Führung ist es zurückzuführen, dass diese trotz der genannten Verselbständigungstendenzen in der Lage bleibt, bei Bedarf die formalisierte Befehlshierarchie zu (re-)aktivieren. Grundsätzlich gilt: Je höher die erwarteten finanziellen oder politischen Gewinne einer Tätigkeit, desto stärker ist der Einfluss der FBR-Führung.

Die territoriale Organisationsstruktur eröffnet der FBR-Führung die Möglichkeit, mit geringem finanziellem und personellem Aufwand

schnell eine große Zahl von Anhängern zu mobilisieren. Darüber hinaus ermöglicht sie der Gruppe, relativ zeitnah lokale Informationen aus unterschiedlichsten Lebensbereichen zu sammeln und zu verarbeiten. Die Option auf rasche Informationsgewinnung und Massenmobilisierung macht es dem FBR möglich, auf unterschiedlichen Ebenen politische und ökonomische Akteure unter Druck zu setzen, z. B. durch spontane Massendemonstrationen (Abb. 1).

*Abbildung 1: Motorraddemonstration von FBR-Mitgliedern*



*Quelle: Wilson (2006: 268)*

### **FBR-Wachhäuser: Kontrollstrategie und soziokulturelle Praxis**

Die ureigene Funktion der territorialen Organisationsstruktur besteht allerdings in erster Linie darin, auf lokaler Ebene mikroterritoriale Kontrolle herzustellen und auszuüben sowie Identitätsbildungsprozesse in Gang zu setzen.

#### **Die Produktion, Aneignung und Kontrolle von Mikroterritorien**

Die Wachhäuser des FBR (*gardu*) liegen in einem ausgedehnten Netz im Großraum Jakarta verteilt (Abb. 2).<sup>9</sup> Gegenwärtig besitzt das FBR annä-

9 Bei seinem Unterfangen konnte das FBR auf (vor-)koloniale und postkoloniale Traditionen des *gardu* in Indonesien zurückgreifen und dessen vielschichtige Symbolik hinsichtlich der Repräsentationen von Sicherheit und Ordnung, Macht, Territorialität und Identität für seine Zwecke nutzen. Ebenso von Bedeutung ist die tradierte Funktion des *gardu* als sozialer

hernd 300 solcher Häuschen mit jeweils mindestens 150 Mitgliedern. Sie spiegeln die zweitniedrigste Verwaltungsebene Jakartas, d. h. die 260 Subdistrikte der Metropole, wider.

Abbildung 2: FBR-gardu



Quelle: eigene Fotos

Die Gründung eines *gardu* lässt sich zunächst als Versuch einer räumlichen Klassifikation beschreiben (vgl. Sack 1986: 19ff.). Dem Besitzanspruch der Betawi auf »ihre« Stadt wird durch die Errichtung des *gardu* physischer Ausdruck verliehen. Dieser physische Akt besitzt jedoch gleichzeitig auch eine Symbolik, die das empfundene Vorrecht der Betawi auf den Grund und Boden der Gesamtstadt proklamiert: »Our aim is for Betawi people to become *Jawara* [*Jago*] in their own neighbourhood« (FBR-Vorsitzender 2003, zitiert nach Wilson 2006: 276). Der Rekurs auf die Figur des *Jago* ist hierbei mit Bedacht gewählt, um unter dem Verweis auf die »ehrenhaften Vorbilder« aus dem 19. und 20. Jahrhundert legitimierende Sinnbezüge für das eigene Handeln herzustellen sowie auf die »glorreichen Jahre Jakartas« zu verweisen, in denen die Betawi noch die »Herren im eigenen Hause« waren (vgl. Tadié 2002: 418f.). Der Prozess der räumlichen Aneignung und Neu- bzw. Reproduktion von Territorien findet somit mindestens auf zwei unter-

---

Treffpunkt. Heute prägt eine Vielfalt an Wachhäuser, die sowohl von staatlichen als auch privaten Akteuren betrieben werden das Bild des urbanen Java (vgl. Kusno 2006).

schiedlichen Ebenen statt. Auf der lokalen Mikroebene des *gardu* und der regionalen Mesoebene Jakartas. Als Akt der räumlichen Klassifikation wird durch das *gardu* somit ein Besitz-, Beteiligungs- und Kontrollvorrecht zum Ausdruck gebracht, das eine physisch-lokale und symbolisch-lokale sowie regionale Dimension besitzt. Die räumliche Klassifikation und die abgeleiteten Ansprüche umfassen dabei auch alle auf dem Grund und Boden befindlichen Gegenstände bzw. die darauf stattfindenden Aktivitäten.

Darüber hinaus fungiert das *gardu* als Mittel der Grenzziehung. Hierbei handelt es sich jedoch weniger um eine harte, sondern um eine symbolische, »weiche« Demarkation, da von Zäunen kein Gebrauch gemacht wird. Diese Strategie bringt den wesentlichen Vorteil mit sich, den Grenzverlauf je nach Bedarf quantitativ-räumlich auszuweiten bzw. zu verkleinern, und auch die Kontrolle in qualitativer Hinsicht in- bzw. extensivieren zu können. Damit ist die mikroterritoriale Ordnung des FBR in Raum und Zeit dynamisch. Die schwankende Kontrollintensität und -reichweite wirkt sich auf den Institutionalisierungsgrad der Ordnung aus. Auch dieser variiert und bewegt sich zwischen den Polen Spontaneität und Willkür einerseits (z. B. im Falle eines an einem FBR-*gardu* vorbeiziehenden Straßenhändlers, der spontan aufgefordert wird, »Wegzoll« zu erstatten), sowie »informeller Formalisierung« andererseits (z. B. im Falle der institutionalisierten Kontrolle und Abgabenerhebung im Umfeld eines Marktes). Verkompliziert wird dies durch die bereits angesprochene Handlungsautonomie der Mitglieder. So hängt der Kontroll- und Institutionalisierungsgrad der Ordnung häufig auch von persönlichen Interessenlagen einzelner Mitglieder ab. Im Ergebnis besitzt die FBR-Ordnung in ihrer Vielschichtigkeit und Dynamik damit für Außenstehende zumeist nur geringe Transparenz und Verlässlichkeit.

Um den gewünschten kleinräumigen Kontrolleffekt zu erzielen, und seine Ansprüche gegenüber konkurrierenden Gewaltakteuren durchzusetzen, gehören Patrouillen von FBR-Mitgliedern im Umfeld des *gardu* und Einschüchterungen durch das Androhen und ggf. Anwenden von Gewalt zum Alltagsgeschäft. Damit bemüht das FBR gleichzeitig Verhandlungs- und Kampfstrategien. Auch durch öffentliche Massenveranstaltungen versucht das FBR, seine potenziellen Widersacher einzuschüchtern. Häufig geht eine solche Machtdemonstration größeren Landnahmen (wie z. B. der Besetzung eines Marktes) voraus, die nicht selten gewaltsam verlaufen. Nur vor dem Hintergrund dieser Drohkulisse entfalten die territorialen Demarkationen des FBR (v. a. *gardu* und FBR-Flaggen) eine disziplinierende Wirkung. Die Macht des FBR wird somit tendenziell verdinglicht und de-personalisiert, indem aus dem »Gesetz des FBR« das »Gesetz des Territoriums« wird (vgl. Sack 1986:

32ff.). Um die Schlagkraft und das Drohpotenzial der Organisation zu erhöhen, hat das FBR eine hierarchisch organisierte paramilitärische Spezialeinheit (*dedengkot*) aufgebaut (Abb. 3).<sup>10</sup>

Abbildung 3: FBR-dedengkot: FBR-Fahrzeug und Spezialeinheit



Quelle: eigenes Foto; Wilson (2006: 273)

Bei der Produktion, Aneignung und Kontrolle von Territorien geht es dem FBR nicht alleine darum, eine eigenständige Ordnung zu etablieren, die parallel zu bereits bestehenden Ansprüchen und Regeln existiert, diese verdrängt oder unterminiert. Das FBR ist ebenfalls bemüht, Einfluss auf formal-staatliche Ordnungsinstanzen zu nehmen und diese z. B. durch die Besetzung lokaler Ämter mit eigenen Mitgliedern zu infiltrieren. Dabei bedient es sich seiner territorial-hierarchischen Organisationsstruktur und dem daraus erwachsenden politischen und ökonomischen Einfluss. Die gezielte Unterstützung Wohlgesonnener Akteure der Lokalpolitik wurde im großen Stil erst im Zuge der Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozesse seit 1998 möglich. Die territoriale Verankerung des FBR ist hierbei von großem Vorteil.

### Die (Re-)Konstruktion von Identitäten und Repräsentationen

Das *gardu* besitzt neben der beschriebenen Ressourcen- und Kontrollfunktion auch eine eigenständige soziokulturelle Bedeutung für das FBR

10 Die Spezialeinheit wird von einem Ex-Militär geleitet. Beim Aufbau und der Professionalisierung des Sicherheitsarmes hat das FBR nach eigenen Angaben Ausbildungsunterstützung vom indonesischen Militär erhalten. Das äußere Erscheinungsbild der Spezialeinheit und ihrer Fahrzeuge soll dem FBR einen formellen, quasistaatlichen Charakter verleihen. Dieser wird durch staatliche Gebärden, wie z.B. Autoeskorten verstärkt.

und seine Mitglieder. So ist es materieller Ausdruck und Katalysator eines territorialen (Re-)Konstruktionsprozesses von Identitäten, Gruppenzugehörigkeiten und Heimatvorstellungen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen. Dabei besitzt der (Re-)Konstruktionsprozess eine ideologische als auch alltagspraktische Komponente. So wird auf der einen Seite eine durch das FBR ideologisch aufgeladene kollektive Identität durch die Institution des *gardu* gewissermaßen auf der lokalen Ebene innerhalb der Gemeinde verankert. Andererseits entstehen durch die Identifikation der Mitglieder mit »ihrem« *gardu* auch subjektive und alltägliche Identitäten (vgl. Kusno 2006: 100).

Das *gardu* verkörpert die (Re-)Konstruktion einer »verwurzelten« Betawi-Identität. Sie gilt als das entscheidende Abgrenzungs- und Distinktionskriterium gegenüber den Immigranten und bildet die Grundlage, auf derer die Gruppe die (gewaltsame) »Rückeroberung ihrer Heimat« legitimiert. Damit produziert das FBR eine essentialistische Betawi-Identität, wobei es sich zumeist unwissentlich auf (post)koloniale Entstehungszusammenhänge territorialer Identitäten bezieht.<sup>11</sup> Innerhalb der eigenen Reihen leistet es damit einen Beitrag zur (Re-)Konstruktion kollektiver Identitäten, die über die »bloße« Identität und Zugehörigkeit als FBR-Mitglied hinausgehen. Da Jakarta nicht nur als Heimat der Betawi erachtet wird, sondern gleichzeitig auch die Funktion der Hauptstadt des indonesischen Staates einnimmt, vermischen sich Argumentation und Forderungen des FBR nach einer eigenständigen und authentischen territorialen Identität einerseits mit dem Wunsch nach Anerkennung der Betawi als vollwertige indonesische Staatsbürger andererseits.<sup>12</sup> Dies ge-

11 Den Gesellschaften des vorkolonialen Javas waren Konzepte von Grenzen und damit auch räumlich definierten Identitäten fremd. Erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts wurden durch die Politik der niederländischen Kolonialverwaltung territoriale Identitäten im Zuge der Konstruktion vermeintlich homogener Dorfeinheiten geschaffen (Boellstorff 2002; Kusno 2006: 115ff.). Noch heute stehen in Indonesien ethnische Identität, Territorialität und Traditionalität in einem komplexen, oftmals gewaltsamen Abhängigkeitsverhältnis (vgl. Knörr 2002; Peluso/Harwell 2001).

12 Hierbei macht sich das FBR eine Re-Konstruktion der Betawi-Identität »von oben« zu Eigen. Aufgrund der Entstehung der Betawi-Identität als Kreolkultur im Laufe des Kolonialismus und dem Charakter Batavias und später Jakartas als multiethnische Immigrantentadt wurden die Betawi lange Zeit nicht als »authentische« ethnische Gruppe anerkannt. Die vermeintliche Verbindung zwischen ethnischer Identität, Tradition und Territorialität war nicht eindeutig genug. Seit den 1960er Jahren und insbesondere seit dem Sturz Suhartos bringt die Politik der Kultur zunehmend Interesse entgegen, da sie die politischen und touristischen Potenziale einer transethnischen Identifikationskultur für die multiethnische Megastadt Jakarta erkannt hat (vgl. Knörr 2002).

schiebt in einem wechselseitigen Prozess und schafft ein positives Selbstwertgefühl, welches den verbreiteten Stereotypen entgegengesetzt wird. Vor dem Hintergrund der empfundenen Marginalisierung konstruiert das FBR seine Symbolik damit in einer Weise, die sowohl die Tradition und Eigenständigkeit der Identität und Kultur der Betawi hervorhebt, als auch auf ihre Anschlussfähigkeit an den modernen indonesischen Nationalstaat verweist.

Neben den kollektiven werden auch subjektive Identitäten und Repräsentationen auf lokaler Ebene in den (Re-)Konstruktionsprozess integriert. Als soziale Institution besitzt das *gardu* die Funktion eines Gemeindezentrums und Treffpunkts auf Nachbarschaftsebene. Das *gardu* ist somit der Ort, wo sich kollektive Ideologien mit subjektiven Alltagspraktiken und Erfahrungen vermischen, indem die Identifikation und Verbundenheit der FBR-Mitglieder mit »ihrer« Nachbarschaft und »ihrem« lokalen *gardu* gefördert wird. Dies geschieht auf der Grundlage einer formalen Rekrutierungspraxis, die besagt, dass neue Mitglieder sich einem *gardu* nur anschließen können, wenn sie auch innerhalb des jeweiligen Subdistriktes wohnhaft oder amtlich gemeldet sind. Von Seiten des FBR wird dieser Effekt als *community building* bezeichnet. Aufgrund der starken lokalen Verankerung fühlen sich die FBR-Mitglieder daher vor allem »ihrem« *gardu* und erst in zweiter Hinsicht der Organisation als Ganzem zugehörig. Dies verdeutlichen die Symbole des FBR wie z. B. Flaggen und Uniformen, die eindeutig die Zugehörigkeit zu einem *gardu* in den Vordergrund rücken sowie individuelle und fantasievolle Namensgebung der *gardu* und ihrer Anhänger.

Im simultanen Zusammenspiel von subjektiven Alltagserfahrungen und kollektivem Bewusstsein entsteht eine Idee von »wir-sein« und »anders-sein« (vgl. Rinne 2006: 29). Im Falle des FBR geschieht dies entlang der Kategorien »FBR-Mitglied«/»Nicht-Mitglied«, »Betawi«/»Nicht-Betawi« und »Indonesier«/»Nicht-Indonesier«, wobei die Kategorien je nach Maßstabebene unterschiedliche Ausprägungen annehmen können (Tab. 1). Hierbei existieren die Maßstabebenen und Identitäten nicht »an sich«, sondern werden durch die soziale Praxis essentialistischer Zuordnungen erst geschaffen, die ihrerseits strukturierend auf Handlungen des Ein- bzw. Ausschließens wirken. Die Identitätsbildungsprozesse müssen somit im Verhältnis zu Entwicklungen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabebenen betrachtet werden.<sup>13</sup>

---

13 Der kreolische Charakter der Betawi-Identität führt allerdings dazu, dass die Grenzen des *in* und *out* permeabel und Zugehörigkeiten dynamisch sind. So zeigt sich das FBR nach außen bemüht, darauf hinzuweisen, dass eine FBR-Mitgliedschaft grundsätzlich auch Nicht-Betawi offen steht. Dabei befindet sich die Organisation in einem nicht auflösbaren Zwie-



Tabelle 1: Vertikale und horizontale (Re-)Konstruktion von Identitäten und Repräsentationen

	Heimativorstellungen	Identifikationen und empfundene Zugehörigkeiten
<b>Makroebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indonesien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinschaft der indonesischen Staatsbürger</li> <li>▪ Gemeinschaft der Betawi</li> </ul>
<b>Mesoebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Großraum Jakarta als Betawi-Heimatland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinschaft der Betawi</li> <li>▪ Angehöriger des FBR</li> <li>▪ Angehöriger eines FBR-<i>korwil</i> (= dem <i>gardu</i> übergeordnete Organisationseinheit)</li> </ul>
<b>Mikroebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subdistrikt</li> <li>▪ FBR-Mikroterritorium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Angehöriger der Nachbarschaft</li> <li>▪ Angehöriger eines FBR-<i>gardu</i></li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Die Institution des *gardu* schafft auf diese Weise für die Mitglieder des FBR »Lokalität« im Sinne eines durch soziale Beziehungen und Institutionen geschaffenen sowie durch vielfältige Aktivitäten integrierten lokalen Raumes.

## Die verschiedenen Dimensionen mikroterritorialer Kontrolle

Zu den wesentlichen Elementen der räumlichen Handlungsmuster des FBR gehören die territoriale Organisationsstruktur, gewaltsame Grenzziehungen und Kategorisierungen von Raumausschnitten als Mikroterritorien, die Ableitung von Besitz-, Beteiligungs- und Kontrollrechten sowie die (Re-)Konstruktion territorialer Identitäten und Repräsentationen. Eine differenzierte Betrachtung der Mikroterritorien nach der phy-

spalt: Einerseits gilt für die Mehrheit der Mitglieder das Betawi-Sein und Muslimisch-Sein als entscheidendes Kriterium für eine Mitgliedschaft im FBR. Zudem droht eine steigende Anzahl von Nicht-Betawi innerhalb der eigenen Reihen, die ideologische Legitimierung des FBR zu schwächen. Auf der anderen Seite muss das FBR dem Verdacht entgehen, ethnische Minderheitenpolitik oder religiöse Ausgrenzung zu betreiben. Im Hinblick auf die politische Mobilisierung ist eine Ausweitung des »Betawi-Seins« auf möglichst viele Einwohner der Stadt – wie sie von Seiten der politischen Eliten betrieben wird – aus Sicht des FBR somit durchaus nützlich (vgl. Knörr 2002).

sischen, funktionalen und symbolischen Funktion verweist indes auf die strukturelle Bedeutung, die diese für den Reproduktionsprozess des FBR besitzen. In seiner materiellen Dimension fungiert das Territorium zunächst als Ressource (Besitzanspruch des FBR am Grund und Boden der Stadt) und erlaubt zugleich auf weitere Ressourcen zuzugreifen (Teilhabanspruch an wirtschaftlichen Aktivitäten). Aufgrund der symbolischen Abgrenzungsverfahren sind die FBR-Mikroterritorien keine statischen und homogenen Gebilde. Vielmehr variieren sie in Raum und Zeit hinsichtlich ihrer Form, Größe, Kontrollintensität und des Institutionalisierungsgrades. In funktionaler Hinsicht sind die Mikroterritorien ein Mittel, mit dessen Hilfe das FBR soziale Kontrolle ausübt, um politische Macht sowie ökonomischen Einfluss zu erlangen. Hierbei lässt sich eine primäre und eine sekundäre Kontroll- und Einflussfunktion unterscheiden. Erstere bezieht sich auf die mikroterritoriale Kontrolle im unmittelbaren Umfeld eines *gardu*, die z. B. in der lokal begrenzten Erpressung von Abgaben ihren Ausdruck findet. Letztere betont die Einflussnahme in politische und ökonomische Belange auf anderen Maßstabsebenen, die erst durch die mikroterritoriale Kontrolle ermöglicht wird. So hat das FBR z. B. durch die Mobilisierung seiner Mitglieder (Demonstrationen u. a.) – wenn auch erfolglos – versucht, den Ausgang der ersten freien Gouverneurswahlen Jakartas im Herbst 2007 zugunsten des von ihm favorisierten Kandidaten zu beeinflussen. Auf symbolischer Ebene trägt der Akt der materiellen Landnahme im Zusammenspiel mit der sozialen Institution des *gardu* zu einer Konstruktion von kollektiven sowie subjektiven Identitäten, Zugehörigkeiten und Heimatvorstellungen bei, welche den Mitgliedern des FBR Selbstwertgefühl und ideologische Orientierung vermitteln. Unter Rückgriff auf die legitimatorischen Sinnbezüge der verwurzelten Identität und des ehrenhaften Banditen setzt das FBR auf die Re-Traditionalisierung der Betawi-Identität, um den Anspruch auf ihr Heimatland Jakarta und die daraus abgeleitete Teilhabe zu untermauern sowie seine Aktivitäten zu legitimieren.

Die drei Dimensionen der vom FBR, angeeigneten, kontrollierten und produzierten Territorien geben Aufschluss auf die Eingangs gestellte Frage, warum sich das FBR bemüht zeigt, (dauerhaft) lokale Räume zu besetzen. So sichern raumorientierte Strategien nicht nur die ökonomische und politische Reproduktion des FBR und seiner Mitglieder. Die Produktion territorialer Identitäten und Sinnbezüge legitimiert auch die Aktivitäten des FBR und schafft durch die Verbindung ethnischer, religiöser und sozioökonomischer Aspekte Orientierung und Folgebereitschaft unter den Mitgliedern. Im wechselseitigen Zusammenspiel der ökonomischen, funktionalen und symbolischen Dimension bildet das Mikroterritorium damit die Grundlage für die Reproduktion und Verste-

tigung der Gewaltordnung. Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum sich seit der Gründung des FBR 2001 mehrere Tausend junge Männer der Organisation angeschlossen haben und wie diese seither ihre Präsenz und ihren Einfluss innerhalb der Stadt kontinuierlich ausweiten konnte. Dabei kommt ein komplexes Ursachenbündel zum Tragen, das historische und strukturgeschichtliche Momente hybrider Staatlichkeit ebenso umfasst wie zeitgenössische sozialpsychologische, sozioökonomische, demographische und politische Aspekte. Nicht zuletzt verweisen die Vielfalt und Heterogenität der Mikroterritorien des FBR und die Verselbständigungsprozesse innerhalb der Gruppe auch darauf, dass die mikroterritorialen Kontrollarrangements sowohl geplantes als auch spontanes, intendiertes wie auch unintendiertes Ergebnis unterschiedlicher Handlungspraktiken sind.

### **Ausblick: (Dys-)Funktionale (Un-)Ordnung zwischen Kontinuität und Wandel**

Die räumlichen Kontroll- und »(Un-)Sicherheitsaktivitäten« des FBR untergraben staatliche Autorität, indem sie effektive Gebietsherrschaft, mit anderen Worten den Kern von Staatlichkeit auf lokaler Ebene unterminieren. Wie ist zu erklären, dass den Aktivitäten des FBR so wenig Widerstand von Seiten des Staates entgegen gesetzt wird? Ein Teil der Antwort ergibt sich aus den beschriebenen Charakteristika des *Premen*-Staates. Unterstützt wird dies durch fehlende, teilweise gar förderliche Rechtsvorschriften (wie z. B. die Doktrin der Volksbewaffnung aus Zeiten des Unabhängigkeitskampfes, *Total Defence*) sowie mangelnde Kapazitäten oder fehlende Bereitschaft zur Rechtsdurchsetzung. Stattdessen wird durch (in-)offizielle Interaktionen zwischen staatlichen Akteuren und dem FBR indirekt eine Anerkennung und Legitimierung der Organisation und ihrer Tätigkeiten zum Ausdruck gebracht. Auch auf Seiten der Bevölkerung verkörpern die Figuren des *Jago* und *Premen* aufgrund ihrer Jahrhunderte langen Existenz gewissermaßen den historischen Normalzustand. Dies führt dazu, dass die Aktivitäten des FBR für Nicht-Mitglieder i. d. R. zwar geringe Legitimität im Sinne einer freiwilligen Folgebereitschaft besitzen, sie von diesen dennoch – häufig resignierend – hingenommen werden.

Auf der anderen Seite sieht sich das FBR als Gewaltakteur nicht als illegitimer Konkurrent des Staates. Die Anwendung von Gewalt wird insofern als legitimes Mittel verstanden, als dass sie der »Wiedergutmachung« der durch den Staat erfahrenen Marginalisierung und Desillusionierung der Bevölkerungsgruppe der Betawi dient. Entsprechend der

Logik des FBR wird Staatlichkeit gewissermaßen substituiert, indem staatliche Leistungen z. B. im Bereich Sicherheit, Beschäftigung und soziale Dienste erbracht werden, die der Staat den Betawi unrechtmäßigerweise vorenthalten hat. An dieser Stelle von einem »funktionalem Äquivalent« staatlicher Aktivität zu sprechen, würde allerdings die Tätigkeiten des FBR – wohl auch aus Sicht der Mitglieder – überbewerten.

Auch wenn das FBR ein Kind der *Reformasi*-Ära ist, so macht die Verstetigung seiner Praxis deutlich, dass es sich hierbei weniger um ein Übergangs- als vielmehr um ein strukturelles Phänomen hybrider Ordnungen handelt, das mit dem Sturz Suhartos eine weitere Entgrenzung erfahren hat. Es stellt sich also die Frage, wie mit dieser »Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen«, sprich dem Neben-, Mit- und Gegeneinander staatlicher Gewaltsamkeit und älterer Formen der gewaltsamen Selbsthilfe umzugehen ist? Vor dem Hintergrund europäischer Erfahrungen scheint es erstrebenswert, die Sphäre rechtsstaatlicher Kontrolle über das FBR und vergleichbare Akteure auszuweiten und mittels wohlfahrtsstaatlicher Leistungen die soziale Inklusionskraft des Staates zu erhöhen. Die historische Kontinuität der beschriebenen Phänomenologien fordert m. E. jedoch zur Diskussion auch anderer Perspektiven auf.

So zeigen die hybriden Kontrollarrangements des FBR, dass sie je nach Perspektive und Kontext sowohl als funktionale Ordnungen als auch als (dys-)funktionale (Un-)Ordnungen betrachtet werden können. Daraus ergibt sich die Frage, ob Ordnungen notwendigerweise konsistent gedacht werden müssen (in diesem Falle im Sinne des eurozentristischen Idealbildes eines territorialen staatlichen Gewaltmonopols), oder aber die Existenz von Inkonsistenzen und Ungleichzeitigkeiten anerkannt und zudem (weiter)gedacht werden sollte. Dies wäre keineswegs gleichbedeutend mit der Rechtfertigung eines gewaltsamen Partikularismus. Dennoch sollten neue Denkrichtungen die aus eurozentristischer Perspektive unreflektierten Grundannahmen eines normativen Staatszentrismus stärker hinterfragen. Umso wichtiger erscheint dies vor dem Hintergrund empirischer Erkenntnisse aus vergleichenden Untersuchungen städtischer Gewaltordnungen, die u. a. auf eine weltweite Zunahme »feudalähnlicher Inselwelten der Kontrolle« verweisen (Lanz 2003: 23). Auch die Entwicklungen in deutschen Städten, wie z. B. die zunehmende Privatisierung sozialer Kontrolle, die Kommunalisierung von Sicherheitspolitik sowie die verstärkte Raumorientierung von Strategien des Polizierens und der Kriminalitätsbekämpfung zeigen Parallelen zum indonesischen Beispiel (vgl. den Beitrag von Eick in diesem Band). Neue theoretische Perspektiven müssten vor diesem Hintergrund m. E. stärker als bisher den Blick für inkonsistente bzw. hybride Formen von Gewalt-

ordnungen öffnen und diese in ihrer historischen Dimension und lokal-globalen Dialektik betrachten.

## Literatur

- Barker, Joshua (1998): «State of fear: controlling the criminal contagion in Suharto's New Order». *Indonesia* 66, S. 7-42.
- Barker, Joshua (1999): «Surveillance and territoriality in Bandung». In: Vincente E. Rafael (Hg.), *Figures of criminality in Indonesia, the Philippines, and colonial Vietnam*, Ithaca: Cornell Southeast Asia Program, S. 95-127.
- Berking, Helmuth (2006): «Contested places and the politics of space». In: Helmuth Berking et al. (Hg.), *Negotiating urban conflicts – interaction, space and control*, Bielefeld: Transcript, S. 29-41.
- Bertrand, Romain (2004): »Behave like enraged lions: civil militias, the army and the criminalisation of politics in Indonesia«. *Global Crime* 6, Nr. 3-4, S. 325-344.
- Boellstorff, Tom (2002): »Ethnolocality«. *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 3, Nr. 1, S. 24-48.
- Dijk, Kees van (2001): »The privatization of public order: relying on the *satgas*«. In: Ingrid Wessel/Georgia Wimböfer (Hg.), *Violence in Indonesia*, Hamburg: Abera, S. 152-167.
- Human Rights Watch (HRW) (2006): *Condemned communities: forced evictions in Jakarta*, 18, New York.
- Knippenberg, Hans/Mamadouh, Virginie (2001): »State territoriality and beyond: an introduction«. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 92, Nr. 4, S. 391-393.
- Knörr, Jacqueline (2002): »Im Spannungsfeld von Traditionalität und Modernität: Die Orang Betawi und Betawi-ness in Jakarta«. *Zeitschrift für Ethnologie* 127, S. 203-221.
- Kusno, Abidin (2006): »Guardian of memories: *gardu* in urban Java«. *Indonesia* 81, S. 95-149.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2003): *Our places, their spaces: urban territoriality in the Northern Irish conflict*, Tampere: Tampere University Press, <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5619-X.pdf>.
- Lanz, Stephan (2003): »Wo Bosnien mitten in Brasilien beginnt...« *Urbane Ordnungen jenseits des Guten Regierens*. In: Jochen Becker/Stephan Lanz (Hg.), *Space Troubles – Jenseits des Guten Regierens: Schattenglobalisierung, Gewaltkonflikte und städtisches Leben*, Berlin: B\_Books, S. 7-26.
- Lindsey, Tim (2006): »From Soepomo to Prabowo: law, violence and corruption in the *preman* state«. In: Charles A. Coppel (Hg.), *Violent conflicts in Indonesia: Analysis, representation, resolution*, London: Routledge, S. 19-37.

- Maryono, O'ong (o. J.): The 'jago': friend or foe? [http://www.kpsnusantara.com/reflect/english/7\\_jago\\_friend\\_foe.htm](http://www.kpsnusantara.com/reflect/english/7_jago_friend_foe.htm).
- Newman, David (2006): »The resilience of territorial conflict in an era of globalization«. In: Miles Kahler/Barbara F. Walter (Hg.), *Territoriality and conflict in an era of globalization*, Cambridge: University Press, S. 85-111.
- Paasi, Anssi (2003): »Territory«. In: John Agnew et al. (Hg.), *A companion to political geography*, Oxford: Blackwell, S. 109-123.
- Peluso, Nancy L. (2007): »Violence, decentralization, and resource access in Indonesia«. *Peace Review* 19, Nr. 1, S. 23-32.
- Peluso, Nancy L./Harwell, Emily (2001): »Territory, custom, and the cultural politics of ethnic war in West Kalimantan, Indonesia«. In: Nancy L. Peluso/Michael Watts (Hg.), *Violent environments*. Ithaca: Cornell University Press, S. 83-116.
- Rinne, Pia (2006): *Struggles over resources and representations in territorial conflicts in the Northern Atlantic Autonomous Region (RAAN), Nicaragua*, PhD dissertation, Department of Geography, University of Helsinki, <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/mat/maat/vk/rinne/struggle.pdf>.
- Ryter, Loren (1998): »Permuda Pancasila: the last loyalist free men of Suharto's order?«. *Indonesia* 66, S. 45-73.
- Ryter, Loren (2005): »Reformasi gangsters: *preman* have had to change in order to stay in business«. *Inside Indonesia* 82, S. 22-23.
- Sack, Robert D. (1986): *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge: University Press.
- Schreiner, Klaus H. (1995): *Politischer Heldenkult in Indonesien – Tradition und moderne Praxis*, Hamburg: Dietrich Reimer.
- Schulte Nordholt, Henk (1991): »The jago in the shadow: crime and 'order' in the colonial state in Java«. *Review of Indonesian and Malaysian Affairs* 25, Nr. 1, S. 74-91.
- Schulte Nordholt, Henk (2002): »A genealogy of violence«. In: Freek Colom-bijn/Thomas Lindblad (Hg.), *Roots of violence in Indonesia: contemporary violence in historical perspective*, Leiden: KITLV, S. 33-61.
- Tadié, Jérôme (2002): »The hidden territories of Jakarta«. In: Peter J. M. Nas (Hg.), *The Indonesian town revisited*, Münster: LIT, S. 402-423.
- Taylor, Peter (1994): »The state as container: territoriality in the modern world-system«. *Progress in Human Geography* 18, Nr. 2, S. 151-162.
- TEMPO Magazine (2006): *The episode of the local champion*, 50, S. 52-53.
- Trotha, Trutz von (1995): »Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols«. In: Brigitta Nedelmann (Hg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 129-166.
- Ufen, Andreas (2005): »Staatsschwäche als Erbe der Diktatur – Die Auflösung des militärisch dominierten Gewaltoligopols in Indonesien«. In: Matthias Ba-

- sedau et al. (Hg.), *Multiple Unsicherheit: Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 59-87.
- Widyanto, Untung (2005): *Antara jago dan preman: studi tentang habitus premanisme pada organisasi Forum Betawi Rempug (FBR) [Zwischen Jago und Preman: Eine Studie zum Habitus der Preman im Forum Betawi Rempug (FBR)]*, Tesis, Departemen Sosiologi, Universitas Indonesia.
- Wilson, Ian D. (2006): »Continuity and change: the changing contours of organized violence in post-New Order Indonesia«. *Critical Asian Studies* 38, Nr. 2, S. 265-297.





## **II. Abschnitt**

### **Zwischen Teleologie und *multiple modernities* – Ordnungswandel und Zeit**

---

FRIEDRICH ARNDT

Zeit spielt für sozialwissenschaftliche Fragestellungen eine wichtige Rolle, doch wird dies häufig nicht eingehender reflektiert. Wenn Gesellschaftswissenschaften nicht als reine Strukturbeschreibung auftreten, so interessieren sie sich für Prozesse, Dynamiken und Wirkungszusammenhänge: sie beschäftigen sich nicht nur mit dem Zustand, sondern besonders mit dem Wandel von sozialen Ordnungen.

Aber was soll unter Wandel verstanden werden? Zunächst ist Wandel Veränderung über Zeit. Doch zwei wesentliche Fragen sind damit nicht beantwortet: Zum einen die Frage, in welche Abschnitte sich Zeit sinnvollerweise analytisch einteilen lässt, wann ein Wandel von einem Zustand zum anderen als abgeschlossen betrachtet werden kann und aus welcher Perspektive es überhaupt Sinn macht, Zeit in »Zustände« einzuteilen anstatt lediglich Prozesse als kleinste Einheit anzunehmen. (1). Und zum anderen die Frage nach der Linearität und Einheitlichkeit von Zeit, die Frage danach, ob nur von *einer* Zeit gesprochen werden sollte, die gemeinsam »weiter« drängt (wohin?) oder ob es Sinn macht, Zeit im Plural zu fassen (2).

(1) »Wandel« erscheint auf den ersten Blick als ein selbstevidenter Begriff in Bezug auf soziales Handeln, denn im Handeln gibt es notwendigerweise stets Veränderungen. Ungeachtet von Theorien der Wiederkehr des ewig Gleichen lässt sich sowohl durch die bloße alltägliche Betrachtung der sozialen Welt als auch mit größerem theoretischem Aufwand anschaulich machen, dass die exakte Wiederholung des Beste-

henden unmöglich ist: Eine Reiteration ist, mit Derrida verstanden, immer eine Abwandlung und Uneindeutigkeit. Dennoch ist es für die Analyse gesellschaftlicher Prozesse hilfreich und sinnvoll Einteilungen vorzunehmen, die es erlauben, für die jeweilige Fragestellung relevante Zustände anhand bestimmter Kriterien festzulegen. Der Dekonstruktion von Grenzen und Differenzen steht das wissenschaftliche Interesse nach Systematik und Ordnung gegenüber. Dies gilt insbesondere für systemische Betrachtungsweisen, wie sie in Soziologie und Politikwissenschaft, aber besonders auch in den Internationalen Beziehungen zu finden sind.

(2) Die Zeit als vierte Dimension neben den drei räumlichen erfahren wir als linear. Bei der Analyse des Wandels einzelner sozialer Ordnungen wird daher retrospektiv in der Regel nur ein Zeitpfeil rekonstruiert, der nach vorne weist, zum Späteren, letztlich zum heutigen Zustand. Diese zeitliche Linearität begünstigt denn auch Sichtweisen, die eine Teleologie implizieren, und die dementsprechend ein Vokabular des Fortschritts zur Beschreibung von Wandel verwenden. Zentral ist dies bei modernisierungstheoretischen Perspektiven, mit denen nicht zuletzt die linear anmutende Sprache der Einteilung in vormodern-modern-spät-/postmodern einhergeht.

Diese Sichtweise hat in den Sozialwissenschaften historisch zu einer Konzentration auf jene historischen Erfahrungen und Ergebnisse geführt, die die europäische Moderne ausmachen, sowohl in Bezug auf die Werte und Ideen als auch hinsichtlich der wesentlichen Institutionen, die das gesamtgesellschaftliche Zusammenleben organisieren. Im Falle der Staatlichkeit führte die spezifische, und – wie aus der historischen Soziologie bekannt (Spruyt 1994) – keineswegs von vornherein abzusehende Entwicklung des europäischen Staatensystems durch die Jahrhunderte des europäischen Kolonialismus und Imperialismus zur weltweiten Verbreitung des Modells des souveränen Staates. Es lohnt sich dieses Beispiel stets wieder zu bedenken, denn immer noch wird als selbstverständlich angesehen, Staatlichkeit wie auch andere grundsätzliche Institutionen der europäischen Moderne vorauszusetzen und eine notwendige Entwicklung hin zum als modern und fortschrittlich verstandenen europäischen Staatsmodell anzunehmen. Zwar suchen Sozialwissenschaftler bereits seit längerem nach postnationalen und transnationalen Alternativen, die die Rolle des Staates relativieren (vgl. Draude 2007; Risse/Lehmkuhl 2006), doch geschieht dies nach wie vor auf der Folie der Funktionserfordernisse moderner Staatlichkeit: Soziologie, Politik- und Rechtswissenschaften können ihrer eigenen Disziplingeschichte, die so eng mit der europäischen Entwicklung verbunden ist, kaum entkommen.

Fragt man vor dem Hintergrund dieser zwei Problematiken – der Merkmale von Wandel und der Linearitätsfrage – nach der Einschätzung

aktueller Veränderungen sozialer Ordnungen, so steht man in doppelter Hinsicht »dazwischen«: zum einen zwischen Epocheneinteilungen und damit mitten im Wandel; zum anderen zwischen einem gemeinsamen globalen Zeitpfeil und *multiple (post-)modernities*. Denn die aktuelle globale Konfiguration sozialer Ordnungen erscheint überaus widersprüchlich: Einerseits gibt es bereits Konturen einer gemeinsamen Weltgesellschaft jenseits staatlicher Grenzen aufgrund vielfältiger (Inter-)Dependenzen, ökonomischem wie kulturellem Austausch, gemeinsamen Kommunikationsräumen und Wahrnehmungen. Wie Klaus Schlichte (2005) argumentiert, konstituieren sich die Staaten außerhalb der OECD-Welt gerade in dieser Weltgesellschaft, die von einem gemeinsamen Funktionszusammenhang geprägt ist. Andererseits sind die sozialen Ordnungen dieser Welt von so vielen Exklusionen geprägt, dass von einer »Gemeinsamkeit« nur als einer weiteren hinzutretenden Ebene gesprochen werden kann, nicht jedoch als ausschließlich begründendes und Struktur bestimmendes Charakteristikum. Es handelt sich nicht (nur) um eine gemeinsame Entwicklung, sondern jene Phänomene, die mit Globalisierung umschrieben werden, sind sowohl von Gleichzeitigkeit wie auch von Ungleichzeitigkeit geprägt. Wir erleben eben nicht *eine* Entwicklung der Weltordnung, sondern ein Nebeneinander, Übereinander und Ineinander verschiedener Entwicklungen von Ordnung, die auch je ihre eigene Zeitlichkeit beanspruchen. Die Moderne wurde als die Zeit der »Beschleunigung« beschrieben (Rosa 2005)<sup>1</sup> – und dies gilt in vielerlei Hinsicht eben nicht mehr nur für den »Westen«, sondern für kulturell und regional äußerst unterschiedliche Räume und Kontexte. Zugleich gibt es etliche Beispiele für die Persistenz von Ordnungselementen, die aus Sicht der europäischen Moderne anderen Epochen zu entstammen scheinen.

Zeit scheint sich heute also eher nicht linear darzustellen, sondern plural: mehrere Zeitstränge überschneiden, beschleunigen und verlangsamen sich gegenseitig und zeigen dabei nicht unbedingt in eine gemeinsame Richtung. Wie die Diskussion um die Postkolonialismus-Studien deutlich macht, finden sich die interessanten Phänomene gerade nicht in der Linearität und Gleichzeitigkeit von Entwicklungen, sondern in der Hybridisierung und Ablenkung scheinbar vorgezeichneter Wege (vgl. Conrad/Randeria 2002).

Die Beiträge in diesem Abschnitt nähern sich dem Phänomen Wandel und Zeit auf unterschiedliche Weise: *Nadine Renée Leonhardt* und

---

1 Prof. Dr. Hartmut Rosa sei herzlich gedankt für seine Breitschaft bei der Tagung *Ordnungen im Wandel* als Experte im Workshop B teilzunehmen und die Diskussion zu bereichern.

*Michael Collet* wenden sich genau jenem klassischen *topos* der Kriterien und der Konzeptualisierung von Wandel zu, die oben beschrieben wurde. Zwar zielen sie auf die Internationalen Beziehungen, doch lassen sie sich aus unterschiedlichen Disziplinen anregen. Sie spezifizieren einen strukturationstheoretisch informierten Begriff von Wandel, der an der Mehrzahl der fundamentalen Institutionen einer Ordnung zu messen ist. Der Hysteresis-Effekt, der das Nachhinken, das Deplatziert-Wirken einzelner Elemente vergangener Ordnungen meint, wird beispielhaft anhand der Figur des Ritters in der mittelhochdeutschen Literatur analysiert.

*Olga Arnst* zeigt in ihrem Beitrag die Pluralität und Dynamik, die sich in Verrechtlichungsprozessen auf inter- und transnationaler Ebene abzeichnen. Transnationale Verrechtlichung führe gerade nicht teleologisch zu einem Weltstaat, sondern zeichne sich durch eine offene und vielfältige Dynamik aus, die ein Nebeneinander verschiedenen rechtlicher Ordnungen mit sich bringt, die je nach Kontext angewandt werden.

Die Beiträge von *Stephan Engelkamp* und *Mirjam Weiberg-Salzmann* beleuchten die Schwierigkeiten sich überlagernder Ordnungen empirisch anhand von Beispielen in Süd- und Südostasien. *Engelkamp* zeichnet nach, welche Schwierigkeiten und Widersprüche sich bei der Übertragung der sog. »westfälischen« Vorstellungen von Souveränität und staatlicher Herrschaft nach Südostasien entstehen. Dort treffen die aus Europa stammenden Konzepte auf lokal verankerte Vorstellungen und Praktiken, die bis heute latent und offen zu Mischformen mit und Konkurrenz mit dem importierten Verständnis führen.

*Weiberg-Salzmann* befasst sich mit der These der befriedenden Wirkung von Demokratie in Südasien. Sie macht deutlich, dass die importierten Politikformen schon daher nicht die erwarteten Gewalt reduzierenden Effekte herbeiführen, da sie mit kulturellen Mustern amalgamiert werden, was im Ergebnis gerade zu gewaltförmigen Politikformen führen kann.

## Literatur

Conrad, Sebastian/Randeria, Shalini (2002): »Einleitung. Geteilte Geschichten – Europa in einer postkolonialen Welt«. In: dies. (Hg.), *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M., New York: Campus, S. 9–49.

Draude, Anke (2007): »Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit«, SFB-Governance Working Paper 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin,

- [http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov\\_wp/wp2/sfbgov\\_wp2.pdf](http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp2/sfbgov_wp2.pdf).
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (2006): »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereichs 700«, SFB-Governance Working Paper 1, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, [http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov\\_wp/wp1/sfbgov\\_wp1.pdf](http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp1/sfbgov_wp1.pdf).
- Rosa, Hartmut (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schlichte, Klaus (2005): Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt/M., New York: Campus.
- Spruyt, Hendrik (1994): The Sovereign State and Its Competitors, Princeton: Princeton University Press.



## Der Hysteresis-Effekt – Persistenz im Wandel: Ein Beitrag zur interdisziplinären Öffnung eines Phänomens

---

NADINE R. LEONHARDT/MICHAEL COLLEL

»[...] if we do indeed live in a ›Post-Westphalian‹ order, then there must be few traces of Westphalia remaining in it. We cannot use ›Post-Westphalia‹ legitimately if there are only new elements added to the old.« (Holsti 1998: 9)

»Until now, the world we've known has been a world divided – a world of barbed wire and concrete block, conflict and cold war. Now, we can see a new world coming into view. A world in which there is the very real prospect of a new world order.« – Ob als *Neue Weltordnung* (wie der ehemalige Präsident der USA George H.W. Bush 1990), als *das Ende der Geschichte* (Fukuyama), als *clash of civilizations* (Huntington), *post-international* (Rosenau), *post-modern* (Lyotard), *post-westphalian* (Holsti) oder als *Paradigmenwechsel* (Risse): jedes dieser die gegenwärtige politische Ordnung beschreibenden Schlagworte impliziert stattgefundenen Wandel. Ebenso häufig werden Daten als »Big Bang of Change« (Holsti 2002) genannt – so zum Beispiel der 9. November 1989 mit dem Fall der Mauer oder auch der 11. September 2001 mit den Angriffen auf das World Trade Center.

So treffend die Synonyme und Etiketten auch sein mögen, sie stellen lediglich symbolische Markierungen der gegenwärtigen Ordnung und des Wandels dar. Um es mit Kalevi J. Holstis Worten (1998: 3) zu sagen: »But popular monikers, while evocative things are different, do not substitute for rigorous analysis.« – Doch wie kann und soll eine

solch »rigorose Analyse« des Wandels aussehen? Wie definieren wir Wandel?

## **Konzepte von Wandel in der Theorie der Internationalen Beziehungen**

Für die Disziplin der Internationalen Beziehungen (IB) steht die Frage nach dem Wandel im Zentrum der »Dritten großen Theoriedebatte« und dient somit als zentrales Unterscheidungsmerkmal der großen Theorieströmungen Realismus, Liberalismus und Konstruktivismus. Als eine »discipline analyzing change« (Sindjoun 2001: 220) ist die Frage nach Wandel auch Thema vieler IB-Analysen: Gestritten wird, ob Wandel stattfindet, und – sofern bejaht – über die Ursachen sowie über den Gegenstand des Wandels. Es gibt demnach kein theoretisch schlüssiges Konzept von Wandel, oder – um es mit Schmalz zu sagen –: »Was als Wandel – und umgekehrt als Kontinuität – wahrgenommen wird, hängt stets von den Vorannahmen, dem theoretischen Verständnis und dem analytischen Konzept des Betrachters ab.« (Schmalz 2004: 47)

Die *realistische Analyse* begrenzt den Wandel in den IB »to narrow parameters such as alterations in the balance of power, the poles of power, or the cast of great power characters.« (Holsti 1998: 2) Wandel findet hier in den einzelnen Einheiten (*units*) statt, exogen von der betroffenen Struktur (Katzenstein 1990: 7). Da also Wandel nicht auf der Ebene des Systems vorkommt, findet die neorealistische Systemtheorie auch keinen Zugang zur Analyse von Wandel.

Als Beispiel sei hier das Verständnis von Robert Gilpin in seinem »framework for understanding international political change« vorgestellt:

- »1. An international system is stable (i.e., in an state of equilibrium) if no state believes it profitable to attempt to change the system.
2. A state will attempt to change the international system if the expected benefits exceed the expected costs (i.e., if there is an expected net gain).
3. A state will seek to change the international system through territorial, political and economic expansion until the marginal costs of further change are equal to or greater than the marginal benefits.
4. Once an equilibrium between the costs and benefits of further change and expansion is reached, the tendency is for the economic costs of maintaining the status quo to rise faster than the economic capacity to support the status quo.



5. If the disequilibrium in the international system is not resolved, then the system will be changed, and a new equilibrium reflecting the redistribution of power will be established.« (Gilpin 1981: 11)

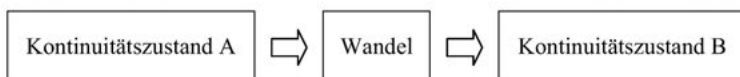
Für Vertreter der zweiten großen Theorieströmung, des *Liberalismus* – hier vertreten durch den »neuen Liberalismus« – »leitet sich staatliches Handeln aus gesellschaftlichen Strukturen und Interessen ab.« (Schieder: 170) Der Staat wird nicht nur als zentraler Spieler der internationalen Ordnung in Frage gestellt, auch die Sicht auf den Staat als monolithische »Black Box« wird aufgegeben. Wandel wird in der präferenzorientierten liberalen Theorie durch »shifts in fundamental preferences« (Moravcsik 1997: 519) erklärt, die dann auch zu einer Veränderung im Verhalten des Staates führen. Die Frage nach Kontinuität und Wandel wird somit auf die innenpolitische Akteuresebene heruntergebrochen.

Aus *konstruktivistischer Perspektive* ist der Zugang zum Wandel Kernelement der eigenen theoretischen Weiterentwicklung. So bemängelt Alexander Wendt die Unfähigkeit der etablierten Theorien, »die Herausbildung von Interessen und Identitäten zu erklären, was aber letztendlich Grundlage für das Verständnis von Wandel in der internationalen Politik« (Ulbert 2003: 405) sei. In den Worten von Cornelia Ulbert (ebd.): »Identitäten bestimmen aus konstruktivistischer Perspektive die Interessen von Akteuren. Wandeln sich diese Identitäten, dann verändert sich unter Umständen auch die Sichtweise auf bestimmte Situationen, was wiederum eine Redefinition von Interessen zur Folge haben kann. Mittels dieser Prozesse läßt sich dann auch struktureller Wandel im internationalen System erklären.«

## Konzepte von Wandel und ihre Defizite

Unabhängig von der Zuordnung in eine der Theorieströmungen: Vielen Definitionen von Wandel ist gemein, daß sich dieser nicht ohne Vergleichsstandarts konzeptionalisieren läßt: Wandel »impliziert die Veränderung eines zuvor bestandenen Kontinuitätszustandes«. (Schmalz 2004: 47) Wandel zeigt also immer den Übergang von Kontinuitätszustand A zu Kontinuitätszustand B an.

Abbildung 1: Wandel von Kontinuitätszuständen



Quelle: eigene Darstellung

Inkrementalistischer Wandel ist mit diesem Modell analytisch nicht zu fassen. Die Konsequenz lautet häufig – hier in den Worten von Barry Jones (1981: 13): »*Constant and ubiquitous change (or variation) does not, however, provide a manageable or useful perspective for the student of such macro-phenomena as international relations*«. Er folgert weiter, daß die Beschäftigung mit dieser Art des Wandels »[...] *must, therefore, be excluded from consideration*«.

Auf der Seite der Kontinuität finden wir noch stärker ausgeprägte theoretische Schwächen, da in Analysen die Frage nach Kontinuität »[...] *has no firmer a scientific footing than its opposite, that fundamental change is taking place*«. (Ruggie 1989: 31)

Ebenso finden sich eklatante Abgrenzungsprobleme sowohl zwischen Kontinuität und Transformation als auch zwischen Transformation und Wandel. Liegt einem Wandel nämlich keine Revolution, kein Bruch oder keine grundlegende Neuausrichtung zugrunde, so wird oft undifferenziert von Kontinuität/Transformation ausgegangen. In der wissenschaftlichen Analyse bedeutet dies oft nichts anderes, als daß die meisten Analysen, welche sich um »Kontinuität und Wandel« drehen, von einer Kontinuität ausgehen, ohne daß dafür ein schlüssiges Konzept vorliegt. Ein Beispiel ist die folgende – relativ weit ausdifferenzierte, aber dennoch problematische – Definition von Uwe Schmalz:

Tabelle 1: Kontinuität, Transformation und Wandel nach Schmalz

Kontinuität	Systemimmanente Veränderung als »normale«, evolutionäre Fortentwicklung der außenpolitischen Konzepte, deren Veränderungen sich fortlaufend in den Grenzen eines die ursprünglichen Konzeptionen <i>qualitativ nicht verändernden Kontinuitätskorridors</i> bewegen.
Transformation	<i>Inkrementalistische Anpassung als jenseits der Grenzen des Kontinuitätskorridors verlaufende Veränderung</i> der außenpolitischen Konzepte, die schrittweise, sektorspezifische Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen beinhalten, ohne die grundlegenden [außenpolitischen] Konzepte in Frage zu stellen.

Wandel	Fundamentale Veränderung als <i>grundlegende Neuausrichtung</i> der außenpolitischen Konzepte, die sich von den vorangegangenen Konzeptionen sinnvoll unterscheiden.
--------	--

Quelle: Schmalz 2004: 49.

## **Sozialsysteme: Rekursiv koordinierte soziale Beziehungen und Interaktionen in Raum und Zeit**

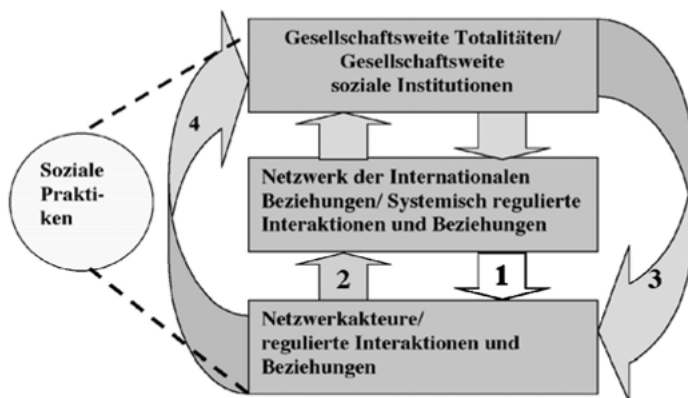
In unserem Beitrag wird das internationale System als Netzwerk verstanden, welches auf dem Ansatz von Arnold Windeler sowie den frühen Arbeiten zur Strukturationstheorie von Anthony Giddens aufbaut.

Mit dem strukturationstheoretischen Ansatz teilen wir die »strikte Ablehnung von funktionalistischen, evolutionistischen und strukturalistischen Erklärungsansätzen, in denen das System als Ganzes eine Integrationsmacht über ihre Teile, eine historische Gesetzmäßigkeit bzw. strukturelle Tiefenlogik aufweist, die den handelnden Akteur zu einem Oberflächenphänomen degradiert« (Lamla 2001: 285). Gleichzeitig möchten wir nicht einem methodischen Individualismus folgen, der die Erklärung von Gesellschaft vollständig auf die Eigenschaften von Akteuren reduziert (wie dies unter anderem im Liberalismus geschieht) und welcher somit keine Möglichkeit sozial-struktureller Generalisierung zuläßt.<sup>1</sup>

Ausgangspunkt unserer Analyse ist – nach Windeler, auf den wir uns im folgenden Kapitel eng beziehen werden – »ein über soziale Praktiken vermittelter Konstitutionsprozeß, in dem Handeln, die Beziehungen der (Netz)werkakteure und gesellschaftsweite Institutionen eine Rolle spielen« (vgl. Windeler 2004: 124).

<sup>1</sup> Zum möglichen Beitrag der Strukturationstheorie bei der Überwindung der strukturalistischen *Bias* (*Agent-Structure-Problem*) vgl. auch Bürger/Gadinger 2005).

Abbildung 2: Strukturierungstheoretischer Ansatz nach Windeler



Quelle: nach Windeler 2004: 124.

*Netzwerkakteure* handeln im Netzwerk immer *unter Rückgriff auf Praktiken*, die im Netzwerk und darüber hinaus in Handlungen<sup>2</sup> vollzogen werden. (1)

Indem sie so handeln, *reproduzieren sie die Praktiken* (also auch die Form der Netzwerkkoordination und der Netzwerke) und verleihen diesen *in und über ihr Handeln eine gewisse Ausdehnung in Zeit und Raum*. (2)

*Netzwerkakteure vergegenwärtigen* sich weiterhin in ihren Handlungen auch andere für sie relevante *Systemkontexte* (bis hin zu gesellschaftswiten Institutionen). (3)

Und indem sie diese in ihrem Handeln aktualisieren, bringen sie die Systemkontexte selbst mit hervor. (4) (Windeler 2004: 124)

Akteure als »both rule-following and rule-creating creatures who are knowledgeable about their actions« (Tucker 1998: 81) reproduzieren demnach alles Soziale über und mit Hilfe sozialer Interaktionen sowie unter Rückgriff auf soziale Praktiken, welche dadurch reproduziert werden.

An die Stelle individueller Intention oder simpler Zweck/Mittel Verwendungen auf der Akteurebene oder extern, also vom Handeln gelöster Institutionen und Strukturen, tritt der Begriff des *rekursiv im Handeln aktualisierten Kontextes*. (Windeler 2004: 162) *Soziale Beziehungen und soziale Interaktionen* (und nicht die Netzwerkakteure selbst)

2 Wir verstehen den Handlungsbegriff hier analog zur Definition von Giddens: »What cannot be said (or thought) is practice« (Giddens 1979: 44).

sind Elemente von Sozialen Netzwerken, wenn diese von Akteuren in Zeit und Raum koordiniert werden. Der Handlungsbegriff ist dabei relational, kompetenzbasiert und prozessual. Im strukturationstheoretischen Ansatz werden Akteure also durch den Rekurs auf soziale Praktiken des Handelns handlungsfähig und soziale Praktiken sind nur solange soziale Praktiken, wie Akteure sie in und durch ihr Handeln reproduzieren (Windeler 2004: 152f.).

Grundlage der *Funktionsfähigkeit* der sozialen Systeme sind die sozialen Institutionen. Als tief in Raum und Zeit verwurzelte Formen sozialer Praktiken ähneln sie einer *institutionellen Grammatik des Handelns*. Diese Verwurzelung führt zu einer »gewissen Widerstandsfähigkeit gegenüber Wandel« und gestattet »in einer unendlich vielfältigen, aber nicht beliebigen Art und Weise zu handeln.« (Windeler 2004: 284) Gleichzeitig restringieren und ermöglichen die Institutionen Handeln. Institutionen sind *Medium und Resultat* von *Praktiken* ihrer rekursiven Institutionalisierung. Dieser permanente, nicht endende Prozeß führt dazu, daß Praktiken immer Moment und Ergebnis der Konstitution des Sozialen sind. Institutionalisierung ist also nie beendet, sondern unterliegt einem permanenten Wandel.

Dabei ist Institutionalisierung kein Prozeß rationaler Wahl isolierter, kontextfreier Akteure (wie zum Beispiel in Rational-choice-Ansätzen). Ebenso ist sie kein Prozeß der Internalisierung herrschender Werte und Normen (wie bei bestimmten Spielarten der politikwissenschaftlich rezipierten Form des Sozialkonstruktivismus), *denn Akteure können Institutionen auch nutzen, wenn sie deren Gültigkeit in Frage stellen*.

Zusammenfassend können die IB als ein *in Zeit und Raum konstituiertes Interaktions- und Bezugssystem* charakterisiert werden, das unter anderem auf folgenden Punkten basiert:

- Einem *prozessualen Verständnis* von Konstitution.
- Einem Verständnis von Konstitution von einem sozialen System, welches dieses als Medium und Resultat der *Koordination von Aktivitäten in Zeit und Raum* versteht.
- Einem *Strukturationsmechanismus*, dem zufolge Handlung, Struktur und System weder auseinanderfallen noch miteinander verschmelzen.<sup>3</sup> (nach Windeler 2004: 331f.)

---

3 Zur Dualität von Handlung und Struktur als zentralem Merkmal der Strukturationstheorie vgl. Giddens 1984.

## Konsequenzen für die Frage nach Wandel

Mit der Neuinterpretation des internationalen Systems ändert sich auch der Fokus der Analyse. Das Subjekt wird – nach der Strukturationsanalyse – dezentralisiert ohne vollständig bedeutungslos zu werden. Windeler bringt dies in dem Zitat auf den Punkt: »Subjekte und überhaupt alles Feste sind nur verschwindende Momente der Bewegung der Reproduktion sozialer Systeme. Sie befinden sich in einem ständigen Prozeß der Transformation und Reproduktion, deren ›Herren‹ sie jedoch nicht sind, die sie aber gleichwohl hervorbringen.« (Windeler 2004: 194) Subjekte werden somit auch nur durch den rekursiven Einbezug in den Systemzusammenhang – durch den dieser entweder reproduziert oder verändert wird – zu Systemelementen (Windeler 2004: 207). Der Staat als bisheriger »starting point of international relations« (Bull 1977: 8) ist nun nicht mehr das zentrale Element des sozialen Systems. Gleichzeitig erfährt die Akteursebene im strukturationstheoretischen Netzwerkansatz auch eine Erweiterung, da sich als Netzwerkakteure sowohl Staaten als auch internationale Organisationen oder INGOs etablieren können. Das prozessuale und auf Aktivitäten basierende Verständnis von Konstitution fügt in unserem Strukturationsansatz eine – in strukturellen Netzwerkanalysen fehlende – dynamisch/zeitliche Komponente hinzu. Sie ermöglicht somit eine neue Sichtweise in der Frage nach Kontinuität und Wandel.

Erinnern wir uns:

1. Soziale Beziehungen und soziale Interaktionen sind Elemente im internationalen System. Dabei *bedarf eine soziale Beziehung*, wenn sie Bestand in Zeit und Raum haben soll, *der Reproduktion*, muß also im situativen Handeln aktiviert werden. Geschieht dies nicht, verfällt sie (Windeler 2004: 209).
2. Handeln aktualisiert *rekursiv den Kontext und aktualisiert sich dadurch ständig*: »Jedes Handeln ändert die Welt, da jedes Handeln Konsequenzen hat für den Fortgang der Ereignisse oder für die Bedingungen, unter denen fortan gehandelt werden muß oder kann.« (Windeler 2004: 171) Damit ändert sich der Kontext für die kompetenten Akteure ständig, die nun ihrerseits rekursiv die sozialen Praktiken und den Kontext sozialer Systeme beziehen und so ihr Handeln und Handlungsserien mit ihren Ordnungen formen, aufrechterhalten, umformen oder beenden (Windeler 2004: 276).

Das soziale System unterliegt somit einer *ständigen Aktualisierung (Wandel)*. Gleichzeitig setzt Systemregulation Kontinuität in Zeit und Raum voraus. Kontinuität (und somit die Funktionsfähigkeit sozialer Systeme) wird im wesentlichen durch Institutionen gewährleistet. Diese werden als »tief in Raum und Zeit eingeschriebene soziale Praktiken« gekennzeichnet.

Das soziale System ist demnach sowohl durch ständigen Wandel (Aktualisierung) als auch durch Elemente der Kontinuität charakterisiert (hier sind vor allem die Institutionen zu nennen). Es befindet sich in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen drohendem Kontinuitätsverlust auf der einen und Erstarrung auf der anderen Seite.

### **Das Ende des Wandels? Kann in einer Welt des ›constant change‹ Wandel überhaupt definiert werden?**

Ja! – Indem das Verhältnis von Wandel (Aktualisierung) und Kontinuität neu interpretiert wird. Dies ist im vorangegangenen Kapitel geschehen. Nun müssen Konsequenzen für den Systemwandel gezogen werden. Hier hilft uns nun – der im Titel unseres Beitrags angekündigte – Hysteresis-Effekt weiter.<sup>4</sup>

Im Prozeß der Institutionalisierung der systemweiten Institutionen werden Institutionen nicht nur ständig aktualisiert, sondern auch reproduziert. Durch den rekursiven Bezug aller Systemelemente und durch den durch Handeln rekursiv aktualisierten Kontext deckt sich die jeweils aktuelle Institution nie vollständig mit der vorhergehenden Form der Institution. (Siehe Schaubild, Beispiel A)

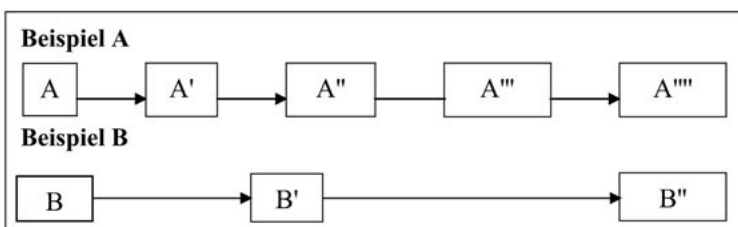
---

4 Der Begriff der Hysterese/Hysteresis (von gr. ὑστερεω – säumen, zögern) bezeichnet zunächst die lang anhaltende Nachwirkung eines Schocks: Der ursprünglich (1881) von dem englischen Physiker J. A. Ewing geprägte Begriff beschreibt den Zusammenhang zwischen der Induktion von ferromagnetischen Stoffen und der auf diese Stoffe einwirkenden elektromagnetischen Kraft bzw. Feldstärke, mit der Beobachtung eines »Nachhinkens« der Elementarteilchen durch die den Widerstand erregende Feldstärke. Dieser Hysteresis-Effekt wurde 1979 von Pierre Bourdieu in seiner *Critique sociale du jugement: La distinction*, auf den soziologischen Habitus-Begriff (in der Tradition Norbert Elias') übertragen, um das Phänomen des Beharrens auf nicht mehr angemessene Wahrnehmungs- und Bewertungskategorien eines sozialen status quo ante zu beschreiben (= Don-Quichotte-Effekt).

Je mehr Systemelemente und/oder mächtige Systemelemente unter Bezug auf eine Institution handeln, desto schneller ist der Takt<sup>5</sup> der Aktualisierung und damit auch des Wandels.

Gleichzeitig bedeutet der Nichtbezug von zahlreichen Systemelementen und/oder mächtigen<sup>6</sup> Systemelementen eine Verlangsamung des Takts der Aktualisierung und damit auch des Wandels. Diese Institution ist nun der Trägheit unterworfen oder persistent im Wandel, die Aktualisierungen finden seltener statt. Dies kann zur Marginalisierung (mit der Möglichkeit einer Reaktivierung), aber auch zum Vergehen der Institution führen. (Siehe Schaubild, Beispiel B)

Abbildung 3: System- und Institutionenwandel



Quelle: Eigene Darstellung

Der *Hysteresis-Effekt* ist also ein Marker für systemimmanenten Systemwandel und wird von uns in folgender Weise definiert: Trägheit in der Aktualisierung bestehender und fundamentaler Institutionen, ausgelöst durch die geringer werdende Reproduktion dieser durch kompetent handelnde Akteure. Dies führt zur Marginalisierung und/oder zum Vergehen der betroffenen Institution.<sup>7</sup>

5 Unter dem Takt der Aktualisierung verstehen wir hier nicht die erfolgte Reproduktion einer Institution pro festgelegter Zeiteinheit, sondern die erfolgte Reproduktion einer Institution pro auftretender Reproduktionsmöglichkeit.

6 Macht als einer der zentralen Aspekte der Strukturierungstheorie zählt zu den bestausgeführten Themen in den Arbeiten von Giddens und wird auch in der Sekundärliteratur ausführlich behandelt. Vgl. hierzu Giddens 1981: Kapitel 2; Cohen 1989: Kapitel 5; Tucker 1989: Kapitel 4.

7 Einen analytischen Zugang zur weitergehenden Frage, welche Faktoren die häufige/geringe Reproduktion von Institutionen beeinflussen, bietet das D-D-L-S Modell von Anthony Giddens, in welchem vier miteinander verknüpfte Grundlagen für soziale Ordnung und sozialen Wandel vorgestellt werden (vgl. hierzu Giddens 1984: 29).



## Wann ist ein Systemwandel erkennbar?

Hier konzentrieren wir uns auf die – bereits vorgestellten – Institutionen. Holsti als Anknüpfungspunkt wählend, sind auch für uns internationale Institutionen Marker für Wandel. Auch wenn Holsti (abweichend von uns) Handeln, Ideen und Normen/Regeln als Teil der Institutionen (also nicht als Medium und Resultat von Handlungen, wie wir das tun) sieht (Holsti 2002: 4), so finden sich für uns auf der Ebene der Formen der Institutionen zahlreiche Anknüpfungspunkte: Auch bei Holsti können Institutionen aufsteigen, sich in ihrer Komplexität wandeln, sich transformieren, zurückbilden und vergehen (Holsti 2002: 6). Während Holsti sich aber aufgrund des fehlenden Gesamtansatzes in der Einzelanalyse der einzelnen Institutionen verliert, können wir mit der Strukturationsanalyse nun die Institutionen analysieren ohne dabei das soziale System aus den Augen zu verlieren.

Wir übernehmen von Holsti die Idee der Fundamentalen Institutionen (FI), definieren diese aber als besonders tief in Raum und Zeit eingeschriebene Netzwerkpraktiken, deren Aktualisierung häufig durch zahlreiche und/oder mächtige Systemelemente erfolgt. Der Takt der Aktualisierung ist hier also sehr hoch. Unterliegen FI dem Hysteresis-Effekt, kann von einem Systemwandel gesprochen werden. Wir fokussieren die Analyse von Systemwandel auf die ›alten‹, also bestehenden Institutionen und ihre Entwicklung, und nicht auf die ›neuen‹, im Werden begriffenen Institutionen.

## Kurzstudie zum Hysteresis-Effekt: Die literarische Typenfigur des mhd. Ritters im Wandel zum neuzeitlich Ritterlichen<sup>8</sup>

Ritterliches Handeln unterliegt dann dem Hysteresis-Effekt, wenn seine FI von immer weniger potenten Akteuren reproduziert werden. Im Moment des Beharrens auf die weniger reproduzierten Handlungsmuster wähnt sich der Ritter entweder von der Gesellschaft abgekoppelt oder durch mangelnde Anerkennung marginalisiert. Somit erklärt der Hyste-

---

8 Die folgenden Überlegungen entstammen der Dissertation: »Vom tragischen Ritter zur Tragik des Ritterlichen. Eine literarhistorische und soziokulturelle Typenstudie vom Mittelalter bis zur Gegenwart.« Voraussetzung für das Verständnis der vorliegenden Gedanken ist der in dieser Arbeit erbrachte Bedeutungsnachweis fiktionaler Literatur als indirekte historische Quelle.

resis-Effekt die Entwicklung (= Wandel) des mhd. Figurentyps des tragischen Ritters zur (modern formatierten) Tragik des Ritterlichen.

Ein geschlossenes philosophisches Schulsystem feudaler Ethik, sprich: ein ritterliches Tugendsystem, hat es nie gegeben, wohl aber eine nachweisbare ritterliche Standesethik (= FI) in sittlichem Gewand, die die höfische Literatur der Stauferzeit besonders in der Ritterepik als fiktives Ideal bedient. Es liegt nahe, diese ritterliche Standesethik über die zentrale (mhd.) pädagogische Leitidee der hövescheit (lat. *curialitas*, franz. *courtoisie*, franz. entl. *kurtoisie*) zu erschließen. Hövescheit (FI-1) ist keine Tugend, sondern eine ethisch-sittliche Disziplin, die im Zuge ihrer Wort- und Kulturgeschichte zu einer rein ästhetischen Kategorie verengt wird: mhd. hövesch wird zu nhd. hübsch (neben ›höflich‹). Das mhd. Wort hövesch meint im Weltbild ritterlicher Lebenswirklichkeit um 1300 das vollkommene ritterliche Benehmen in allen Situationen. Diese Semantik findet ihren Ausdruck in der pädagogischen Literatur der Stauferzeit, in der jener Begriff zum Inbegriff adliger Qualitäten und Leitbild vorbildlicher Lebensform, die der Hof und die höfische Gesellschaft dem einzelnen abfordern, arriviert. Aber: Hövesch ist der Ritter nur, so fern es ihm zur *êre* gereicht: *Êre* (FI-2) ist das Leitmotiv ritterlichen Handelns. *Êre* und *hövescheit* sind aus standesethischer Rittersicht dergestalt miteinander gekoppelt, dass die letzte dem Ritter zur ersten verhilft.

Dem höfischen Ritter ist die *êre* der Maßstab des Handelns. Was allerdings Sache der *êre* wird, entscheidet nur der Ritter. Dergestalt ist der *êre*-Begriff nicht nur subjektiv, sondern auch voll Subjekt beladen: der Ritter begreift sich ganz durch diesen und wähnt sich nur durch diesen begriffen. Gleichwohl ist die *êre* verletzbar, und zwar nicht weniger willkürlich. Sie ist sogar »das schlechthin Verletzliche« (Hegel 1970: 180), da der Wert der *êre* an die Vorstellung und Anerkennung seitens der Gesellschaft gekoppelt ist. »Die Abhängigkeit des ehrbewußten Individuums von der Meinung des anderen ist vollkommen.« (Fischer 1983: 180) Wenn die *êre*-Verletzung nur in der Subjektivität des Verletzten begründet ist, sagt sie nichts über die Tat oder den Täter aus. Dergestalt bringt es die *êre*-Logik auf ein ansehnliches, sittliches Paradox: der Beleidigte kann von seinem Beleidiger nur dann eine Wiederherstellung der eigenen, befleckten *êre* erfahren, wenn dessen Ehrenhaftigkeit über jeden Zweifel erhaben ist. Es ist beider Parteien einvernehmliche *êren*-Sache, dem inoffiziell oder offiziell Entehrten offiziell zur Rehabilitation der subjektiv verlorenen *êre* zu verhelfen. In Bezug auf den gesellschaftlichen Status und das eigene, gesteigerte Selbstwertgefühl ist der Ritter abhängig von anderen Akteuren.

Gleichzeitig ist die ritterliche Standesethik eine Leistungsethik. Im gesellschaftlichen Ansehen steigt derjenige Ritter auf, dessen *êre* sich – in Konkurrenz zu standesgleichen Rittern – maximiert. Da der Ritter über das Band der *triuwe* (Vasallentreue) an seinen Dienst-/Lehnherren sowie genealogisch an *sippe* und *geslechte* gekoppelt ist, wirken sich die Nachbeben von erlittener Schande oder vermehrter *êre* auf das gesamte Beziehungs-Netzwerk aus. Da das leistungsethische Konkurrenzunternehmen der *êre-Maximierung* jedoch auf der Tat basiert und da die eigene *êre* zu höchstem Ruhm nur an einem würdigen, im ritterlichen Kampf (*strîf*) besieigten Kontrahenten maximiert werden kann, steht im Mittelpunkt des mhd. Ritterrepos in tragischer Zuspitzung die Kollision: das Nebeneinander von hövescher *freude* und *jâmer*.

Als stilisierter Held einer indirekten historischen Quelle trägt der Heroe der Ritterdichtung ein genuines ›hysterisches‹ Potential. Er liest sich als Allegorie einer Lobpreisung vergangener ritterlich-heroischer Zeiten (*laudatio temporis acti*) und ist somit zu interpretieren als literarisch artikulierter Schmerz ob einer gegenwärtig idealitätsfernen Zeit. Zugleich aber liest er sich als Allegorie einer Kritik an eben diesen Zeiten (*critica temporis acti*) und ist somit zu interpretieren als literarisch artikuliert Problematisierung der ritterlichen Existenz samt ihrer anachronistischen Handlungsmaximen.

Genau ob dieser schizophrenen Figurenkomposition (*allegoria permixta*) ist der Ritter der Stauferdichtung (z. B. der Artusritter) genuin tragisch, da er als (rückwärtsgewandter) Exekutor der hegemonialen Herrschaftssippe zugleich die (zukunftsorientierte) höfisch-strukturelle Integrität gefährdet. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn er, aufgrund seiner *êre*-Fixiertheit die Identität seiner Gegner ignorierend, gegen Verwandte oder Bundesgenossen kämpft. »Der Ritter ist an unlösbaren Fäden an die Gemeinschaft, verstanden als organische Totalität, geknüpft.« Es gilt daher das Lukács-Wort (1974: 57f.): »Der Held der Epopöe ist, strenggenommen, niemals ein Individuum. Es ist von alters her als Wesenszeichen des Epos betrachtet worden, daß sein Gegenstand kein persönliches Schicksal, sondern das einer Gemeinschaft ist.«

Die Tragik des Ritterlichen in der modernen Literatur beruht auf dem Systemwandel der Institution ›höfische Leistungsethik‹ zur Institution ›Machtmonopol des Staates‹ bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der curialitas-Leitidee. Die mit diesem Wandel einhergehende Reorganisation des sozialen Systems entblößt eine soziale Marginalisierung des Ritters, dessen Handlungsmaßstab – als überkommene gleichwohl beharrliche Praktik – immer weniger reproduziert wird. Als einstiges Exekutivorgan funktionslos geworden, erstarrt er in Handlungsarmut, redu-

ziert auf einen unzeitgemäßen *êre*-Begriff. Sich nach dem Schock über die machtpolitische Niederlage und den Verlust, den er mit der Pazifizierung und Verhöflichung erlitt, mit den neuen gesellschaftlichen FI nicht mehr identifizierend und kaum mehr an den Netzwerken partizipierend, wandelt sich der Ritter gemäß des Hysteresis-Effekts zu einem unzeitgemäßen, »nachhinkenden« Ritterlichen.

»Er hält auf der Haide! Das ist impertinet. Er solls büßen. Was! Den Strom [der Zeit] nicht zu fürchten, der auf ihn los braust.« (Goethe 1998: 288) – Nicht das *pars pro toto* einer untergehenden oder – wie Jürgen Habermas meint – einer »Logik des Zerfalls« (Koch 1985: 206) unterworfenen Ordnung steht dort in der dramatischen Gestalt des Goetheschen Götz von Berlichingen »auf der Haide«, sondern ein Symbol extremer Nichtanpassung, nicht die Exemplifikation einer Zerfallserscheinung, sondern die einer »Anpassungskrise« (Meuthen 1980: 124) des lehnsfeudalen Adels an die neue Ordnung.

Der *homo honestus et bene moratus* des ritterlichen Adels findet sich wieder in einer höfischen Aristokratie, mit einer für die Spitzengruppe des Adels konstitutiven Interdependenz und Spannung zwischen adligen und bürgerlichen Schichten. Aber damit wird aus dem relativ freien Kriegeradel von ehemals ein Adel, der lebenslänglich in Abhängigkeit und im Dienst des Zentralherrn steht. Aus Rittern werden Höflinge, die, sozial funktionslos zumindest im Sinne der arbeitsteiligen Nationen des 19. und 20. Jahrhunderts, als Pufferkaste zwischen König und Bürgertum fungieren.

Von nun an sind die Ritterlichen – musealen Relikten gleich – an morsche Rituale gebunden, weil sie von der Zukunft gar nichts anderes erhoffen können als »die Wiederkehr der alten Ordnung und in deren Gefolge die Wiederherstellung ihres einstigen sozialen Seins und ihrer vormaligen Geltung« (Bourdieu 1987: 191). Was ihnen als geerbtes und erworbenes, kulturelles Kapital bleibt, ist der inkorporierte, grassierende Ahnenstolz der Herrenritterschaft, der sich in der »komischen« Literatur als karikaturhafte Huldigung ausnimmt, und jene »kultische Dignität« (Kuhn 1976: 181), die als ewige, stilisierte Parade gepflegt wird und die sich im Zeichen eines abgerichteten Dünkels in Wahrheit als »rückwärtsgewandter Eskapismus« (Koch 1985: 16), als Prozeß der Dekulturation entdeckt.

Diese Dekulturation kennt allerdings auch eine »tragische« Dimension: Zunächst die Verfeinerung und Disziplinierung der Affekte am Band der FI *hövescheit* und *êre* und sodann die Domestizierung derselben am Gängelband der FI Machtmonopol, die auch zu einer Defekation des Instinktes führten: Das »zivilisierte« Hofleben stärkerer sozialer Bindungen und wachsender Abhängigkeiten des Adels von der *patria potestas* er-

zwang im Pendel von Intrigen und Diplomatie eine Umformung des Triebhaushaltes. Die Ausfeilung courtoisen Verhaltens als Verfeinerung der Manieren diene als Distinktionsmerkmal zum ungemäßigten Affekthaushalt hofferter Ritter. Dies bringt Norbert Elias auf den Punkt, wenn er in seiner, ihm eigenen Terminologie beschließt: »Die Soziogenese der großen, ritterlichen Feudalhöfe ist zugleich die Soziogenese dieses courtoisen Verhaltens« (Elias 1997: II, 124).

Mit der Machtmonopolisierung geht eine Kasernierung der Gewalt einher. Die Regelung seines sublimierten Trieblebens und des Verhaltens, herunter zur gleichmäßigen Selbstbeherrschung, kaserniert den Furor des mittelalterlichen *ère-strit*-Darwinismus. Der Ritter der höfischen Epik ist der wandelnde Furor: ein affektgesteuerter Universalkämpfer, ein idealistischer aventiure-Held, dynamisch, energetisch, reinste *vita activa* und für die Gesellschaft destrukturierendes Prinzip und Allegorie der *laudatio temporis acti* in Personalunion. Der Ritterliche der neueren Literatur in der Götz-Nachfolge ist ein empfindlicher Edelmann: ein defektuöser, anachronistischer Epigone, ein Planspieler, statisch, melancholisch, reinste *vita contemplativa* und für die Gesellschaft so delikat wie enigmatisch.

In dem Maße, wie die Affektrestriktion des Adels mit der Soziogenese der Herrschaftskonzentration korrespondierte, wurden die Ritter über Jahrhunderte hinweg, beginnend mit der Heeresreform Karls des Großen, über die miles christi- und Landfriedensbewegung bis in Jahr 1495 und die kulturelle Hofgrammatik einer ritterlichen Standesethik einem gesellschaftlichen Trägheitsmoment unterworfen. Dieser Wandel vom Affekt zum Defekt, die Verstümmelung des einstigen *ère-strit*-Darwinismus zur komischen Donquichotterie ist an der Entwicklung des ritterlichen Figurentyps sichtbar. Als Archetyp des Ritterlichen stellt Götz eine Limesfigur dar. Als letzter seiner Art ist er das einzige noch verbliebene Systemelement, das unter Bezug auf die alte, lehnsfeudale Institution handelt. Daher erlahmt der Takt der durch sein Handeln evozierten Aktualisierung und damit auch des Wandels. Die Institution der lehnsfeudalen Ordnung ist lange der Trägheit unterworfen oder persistent im Wandel, die Aktualisierungen finden seltener statt. Dies führt zum Vergehen der Institution, zur Entwertung der Traditionssubstanz und zur Marginalisierung des Ritters zum Ritterlichen.

Götz ist also weder eine Limesfigur noch tragisch, weil er etwa genau im Moment der historischen Umbruchssituation lebt und agiert oder weil an ihm der Zerfall der lehnsfeudalen Ordnung exemplifiziert wird, sondern weil er Symbol ist für Persistenz im Wandel. Denn seine mächtigen Widersacher (= kompetent handelnde Akteure) aktualisieren durch

ihr Handeln die bereits bestehenden und FI und treiben dergestalt den Wandel voran.

## **Fazit: Konsequenzen (nicht nur) für die IB**

Strukturierungstheoretische Überlegungen können die Theorie der IB (und – wie unser Beispiel gezeigt hat – nicht nur diese!) sinnvoll bereichern. Einige für uns besonders hervorstechende Punkte wollen wir nun im Fazit nochmals verdeutlichen:

1. *Konzepte von Struktur:* »The Study of transformation is the study of structure.« (Ruggie 1989: 21) – Üblicherweise setzt das Studium des Wandels das Studium der Struktur voraus. Strukturelle Ansätze als Deutungsmuster sind so verbreitet in den IB, daß diese häufig mit »System« gleichgesetzt werden. Nach dieser Auffassung ist Systemwandel mit Strukturwandel kongruent. Strukturelle Konzepte sind aber in sich statisch angelegt (wie zum Beispiel die klassische Netzwerkanalyse); eine zeitliche Entwicklung, ein zeitlicher Vergleich kann also nur über den klassischen (vorher/nachher) Vergleich erfolgen. Unser Ansatz unterscheidet System und Struktur, da Struktur »in Zeit und Raum nur im Moment des situativen Handelns in den jeweiligen Systemkontexten und im Gedächtnis der Akteure« existiert (Windeler 2004: 331).
2. *Die Einbindung von Zeit:* Zeit ist kein Externum des sozialen Lebens, denn die Bildung und Weiterführung aller sozialen Interaktion findet in sozialer Zeit statt. Für Giddens ist soziale Zeit »a major component of a society's internal composition, for its structures« (Tucker 1989: 86). Zeit in die Konzepte des Wandels einzubinden, ist vielfach gefordert worden (so zum Beispiel 1989 von Gerald Ruggie, welcher an Beispielen zeigt, wie fruchtbar dies sein könnte. Vgl. Ruggie 1989: 29). Die Mehrzahl der bisherigen Analysen von Wandel inkorporiert Zeit aber keineswegs. Durch die Einbeziehung der Zeit in den Analyserahmen zeigen wir nicht nur die Schwächen der bisherigen Analysen des Wandels auf; wir zeigen auch, wie sich in einer – die Dimension der Zeit inkorporierenden – Welt des ständigen Wandels trotzdem, nämlich mit Hilfe des Hysteresis-Effektes, Anzeiger für Wandel finden lassen.
3. *Konzepte des Wandels:* Wandel ist ein langfristiges Phänomen, wie Rosenau (1992: 24) richtig beschreibt: »The fact that the evidence on the scope of the transformations currently at work in world politics remains murky highlights is a central feature of the processes

*whereby an global order undergoes a either systemic or within-system change: namely, that both kinds of change are so fundamental that neither unfolds rapidly.*« Oft sind die letzten Stufen eines Systemwandels offensichtlich (Fall der Berliner Mauer) und werden somit zum Gegenstand der Analyse. Die diesem kurzfristigen Geschehnissen zugrundeliegenden Veränderungen reichen allerdings wesentlich weiter in die Zeit zurück. Mit Hilfe der Strukturationsanalyse und von Instrumenten wie dem Hysteresis-Effekt lassen sich diese langfristigen Veränderungen analytisch fassen. Dabei bietet unser Konzept auch eine neue Sichtweise auf die Abgrenzungsprobleme von Transformation gegenüber Kontinuität und Wandel. In dem von uns skizzierten sozialen System ist immerwährender Wandel (Aktualisierung/Transformation) die Kontinuität. In diesem ständigen Prozeß des immerwährenden Wandels kann unser Ansatz neben den – auch hier integrierbaren ›Big Bangs‹ – auch den »[...] slow ›drift‹ away from a given practice or set of practices at any given location in time space« (Giddens 1990: 304) analytisch fassen.

4. *Werden und Vergehen von einzelnen/kollektiven Akteuren im sozialen System:* Der vorgestellte Ansatz mit seinem neuen Blickwinkel eignet sich auch für die Analyse von Akteuren im Gesamtkontext. Wie die vorgestellte Analyse zeigt, ist die Wandlung des Ritters zum Ritterlichen in der Literatur als Spiegelbild sozialer Prozesse nachzuvollziehen. Ähnliches wäre auch für die Analyse einzelner Systemelemente des internationalen Systems wie zum Beispiel bestimmter Staaten oder auch Staatsformen denkbar.

## Literatur

- Bourdieu, Pierre (1987): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Büger, Christian/Gadinger, Frank (2005): »Zurück zur Praxis! Die Relation von IB und Weltpolitik im Lichte des Practice Turn«, Papier vorgestellt auf der offenen Sektionstagung der DVPW-Sektion »Internationale Politik«, Mannheim, 6.-7. Oktober 2005, <http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/FG2005-PracticeTurn.pdf>.
- Bull, Hedley (1977): The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, New York: Columbia University Press.
- Cox, Robert W. (1989): »Production, the State, and Change in World Order«. In: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Hg.), Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s, Cambridge: Cambridge University Press, S. 37-50.

- Fischer, Hubertus (1983): *Ehre, Hof und Abenteuer in Hartmanns ›Iwein‹*. Vorarbeiten zu einer historischen Poetik des höfischen Epos (= *Forschungen zur Geschichte der älteren deutschen Literatur* 3), München: Fink.
- Giddens, Anthony (1979): *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1981): *A contemporary critique of Historical Materialism. Volume I: Power Property and the State*, London: Macmillan/Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1984): *The constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press/Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1990): »Structuration Theory and Sociological Analysis«. In: Christopher G. A. Bryant/David Jary (Hg.), *Giddens' theory of structuration. A critical appreciation*, London: Routledge, S. 201-221.
- Gilpin, Robert (1981): *War and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goethe, Johann Wolfgang (1998): *Sämtliche Werke, Briefe, Tagebücher und Schriften bis 1775*. In: Karl Eibl et al. (Hg.), *Der junge Goethe in seiner Zeit. Texte und Kontexte*. In zwei Bänden und einer CD-ROM, Frankfurt/M./Leipzig: Insel Verlag.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970): *Vorlesungen über die Ästhetik* III. Bd. XV der Theorie – Werkausgabe in XX Bänden, Frankfurt/M.: Olm.
- Holsti, Kalevi J. (1998): »The Problem of change in international relations Theory«, Working Paper, Institute of International Relations, University of British Columbia, Nr. 26, <http://www.iir.ubc.ca/pdf/files/webwp26.pdf>, S. 1.
- Holsti, Kalevi J. (2002): »The Institutions of International Politics: Continuity, Change and Transformation«, Paper presented at the Annual Meetings of the International Studies Association, New Orleans, Louisiana, March 23-27, <http://www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/holsti02.doc>.
- Jones, Barry (1981): »Concepts and Models of Change for the Study of International Relations«. In: Barry Buzan/Barry Jones (Hg.), *Change and the Study of International Relations*, London: Frances Pinter, S. 11-29.
- Katzenstein, Peter J. (1990): »Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism and the Interpretative Approach«. Discussion paper presented as a guest lecture at the Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln) am 5. April 1990, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp90-10.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp90-10.pdf).
- Koch, Friedhelm (1985): *Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns als Kritik von Geschichtsphilosophie* (= *Europäische Hochschulschriften*, Reihe 20: Philosophie 174; Univ.-Diss.), Frankfurt/M. et al.: Lang.



- Kuhn, Hugo (1976): »Soziale Realität und dichterische Fiktion am Beispiel der höfischen Ritterdichtung Deutschlands«. In: Arno Borst (Hg.), *Das Rittertum im Mittelalter* (= Wege der Forschung 349), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 172-197.
- Lamla, Jörn (2001): »Die politische Theorie der reflexiven Modernisierung: Anthony Giddens«. In: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung*, Opladen: UTB.
- Lukács, Georg (1974): *Die Theorie des Romans. Ein geschichtsphilosophischer Versuch über die Formen der großen Epik*, Berlin: Luchterhand.
- Lytard, Jean-Francois (1984): *The Postmodern Condition*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maurer, Friedrich (1951): *Leid. Studien zur Bedeutungs- und Problemgeschichte, besonders in den großen Epen der Staufischen Zeit* (= Bibliotheca Germanica 1), Bern, München: Francke et altera.
- Meuthen, Erich (1980): *Das 15. Jahrhundert* (= Oldenbourg-Grundriß der Geschichte 9), München, Wien: Oldenbourg.
- Moravcsik, Andrew (1997): »Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics«. *International Organization* 51, Nr. 4, S. 513-553.
- Rosenau, James N. (1992): »Governance, order, and change in world politics«. In: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-29.
- Ruggie, John Gerald (1989): »International Structure and International Transformation: Space, Time and Method«. In: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Hg.), *Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s*, Lexington MA: Lexington Books, S. 21-36.
- Schieder, Siegfried (2002): »Neuer Liberalismus in den Internationalen Beziehungen«. In: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen: Eine Einführung*, Opladen: UTB, S. 169-198.
- Schmalz, Uwe (2004): *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sindjoun, Luc (2001): »Transformation of International Relations – between Change and Continuity«. *International Political Science Review* 22, S. 219-228.
- Tucker, Kenneth H. (1998): *Anthony Giddens and Modern Social Theory*, London: SAGE Publications.
- Windeler, Arnold/Wirth, Carsten (2004): *Arbeitsregulation in Projektnetzwerken. Eine strukturationstheoretische Analyse*. *Industrielle Beziehungen* 11, Nr. 4, S. 295-319.

Ulbert, Cornelia (2002): »Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen«. In: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hg.), Theorien der Internationalen Beziehungen: Eine Einführung, Opladen: UTB, S. 391-420.

## **Grenzüberschreitende Verrechtlichungsprozesse: Einige Überlegungen zur Konzeptualisierung**

---

OLGA ARNST

Enttäuscht von der schwindenden Omnipotenz des Nationalstaates, alle Probleme des Gemeinwesens zu bewältigen und individuelle Rechte zu schützen, richten sich die Blicke einiger hoffnungsvoll auf transnationale<sup>1</sup> gerichtliche und gerichtsähnliche Verfahren. Gerichte sollen demnach eine gerechtere Welt kraft überzeugender Argumente herbeiführen und Konflikte in der Anarchie des Überstaatlichen friedlich bewältigen. Die defizitäre demokratische Legitimation der übernationalen Ordnung soll auf diese Weise komplettiert werden. Institutionelle Entwicklungen auf der überstaatlichen Ebene seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts haben diesen Erwartungen auch eine empirische Grundlage geliefert. Demgegenüber sieht eine dem Recht gegenüber skeptische Richtung, die von seiner Leistung im Nationalstaat schon nicht überzeugt war, im Recht lediglich ein schwaches Instrument zur Weltverbesserung.<sup>2</sup> Die Pannen auf dem Weg der transnationalen Verrechtlichung dienen diesem Lager zur Veranschaulichung ihrer Überzeugung. Es ist nicht Zielsetzung dieses Beitrags eine Stellungnahme abzugeben, ob und inwieweit solche Erwartungen berechtigt sind. Vielmehr geht es mir um die Frage, wie die Prozesse zunehmender Verrechtlichung<sup>3</sup> jenseits des Nationalstaates wissenschaftlich beschrieben und analysiert werden

---

1 Vgl. zum Begriff bei Jessup 1956: 2ff.

2 Vgl. zur Wahrnehmung des Rechts in den Internationalen Beziehungen bei Koskeniemi 2000: 26ff.

3 Zu Verrechtlichungsformen jenseits des Staates vgl. Zangl/Zürn 2004: 23ff.

können. Diese Prozesse werden auch als Phänomene von Legalisierung, Juridifizierung bzw. *judicial governance* diskutiert. Dabei werden die oben skizzierten Vorverständnisse der Verrechtlichung durchaus relevant und die darauf beruhenden Konzepte nur in einer solchen Gesamtbetrachtung verständlich. Dabei greife ich drei Gruppen von Fragen auf, den man bei der Konzeptualisierung begegnet.

Erstens geht es um adäquate Vergleichsmaßstäbe für diese Prozesse. Bereits der erste Zugriff auf Prozesse grenzüberschreitender Verrechtlichung kommt nicht ohne einen intuitiven Rückgriff auf nationale Erfahrungen aus. Womit lässt sich der Rückgriff auf nationalstaatliche Entwicklungen jedoch rechtfertigen? Wie kann die Verengung der Perspektive durch den eigenen nationalstaatlichen Erfahrungs- und Erkenntnis-horizont vermieden werden? Mit anderen Worten geht es hier um die Frage nach dem Umgang mit dem sogenannten methodischen Nationalismus.

Zweitens besteht ein Bedarf an dynamischen entwicklungsoffenen Konzepten. Betrachtet man die nationalstaatliche Begrifflichkeit zum Recht und damit dahinter stehende Vorstellungen, so überrascht die statische Begriffsbildung.<sup>4</sup> Sogar die Begriffe, die zur Aufgabe haben, eine Entwicklung einzufangen, erweisen sich als statisch. Nehmen wir zum Beispiel die Lehre vom Verfassungswandel.<sup>5</sup> Auch hier geht es um die Veränderung von einem statischen Zustand A zum nächsten statischen Zustand B.<sup>6</sup> Zur statischen Begrifflichkeit können zwei Überlegungen von Nutzen sein: Zum einen basiert der Positivismus auf einem statischen Gleichgewichtsdenken (vgl. Ladeur 2000: 64). Zum anderen verführt die Begriffsbildung in Gegensätzen leicht zur Vorstellung von rechtlichen Phänomenen als etwas Feststehendem, was – wenn nicht ewig, dann zumindest seit dem glorreichen bürgerlichen Zeitalter – so und nicht anders existiert.<sup>7</sup> Es bedarf einer Ergänzung um Begrifflichkeiten, die eine ungewisse dynamische Entwicklung aufzufangen und abzubilden in der Lage sind. Mit den Begriffen der Verrechtlichung und der Konstitutionalisierung scheinen solche Begriffsangebote zur Verfügung zu stehen.

---

4 Vgl. allgemein zur sozialwissenschaftlichen Tendenz, Phänomene der westlichen Gesellschaften synchron zu betrachten, während Phänomene sonstiger Gesellschaften diachron betrachtet werden bei Martins 1974: 279.

5 Vgl. zum Verfassungswandel z.B. Walter 2000: 517ff. m.w.N.

6 Vgl. zum Zusammenhang der statischen Auffassung von Recht und der Metapher des Wandels in der Auslegung bei Jesteadt 2006: 33 dort Fn. 99.

7 Vgl. sogar für die Rechtsgeschichte am Beispiel des dualistischen Verhältnisses im deutschen Konstitutionalismus bei Wahl 2005: 573; für föderale Ordnungen bei Schönberger 2004: 99.

Drittens sollen Voraussetzungen der zeitlichen Perspektive als ein brauchbarer Ausgangspunkt für Entwicklungskonzepte unter die Lupe genommen werden. Für jede dynamische Betrachtung des Rechts ist die Zeitperspektive unabdingbar. Wenn transnationale Verrechtlichung die Struktur(-en) des Rechts verändert, an welcher Stelle geschieht dieser Umbruch? In der umfangreichen Literatur dazu gibt es mehrere Hypothesen. Man will die Verengung des Rechts auf das positive staatliche Recht nicht mehr gelten lassen (vgl. Teubner 2003: 13ff.).<sup>8</sup> Damit muss der Gegenstand der Prozesse neu bestimmt werden: Wenn es entstaatlichtes Recht gibt, wie soll man diese private Rechtssetzung als Praxis und damit soziale Tatsachen vom normativen Recht unterscheiden? Die zentrale Perspektive vom staatlichen Recht als Normenhierarchie, meist mit einem Verfassungsgesetz an der Spitze, weicht damit mehr und mehr einem Nebeneinander von verschiedenen horizontalen und vertikalen Entscheidungszuständigkeiten und Rechtsschichten.<sup>9</sup> Kann es sein, dass die bisherigen Merkmale des Rechts, seine Formalität und Erzwingbarkeit durch staatliche Organe neuen Formen weichen wie z.B. *softlaw* und *compliance*? Derartige Grenzverschiebungen sind im Verhältnis zwischen Recht und sozialer Wirklichkeit im Laufe der Entwicklung denkbar. Wie gelingt es diese Grenze zu stabilisieren, um die Autonomie des Rechts gegenüber der Wirklichkeit sicherzustellen?

Damit ist die Abfolge des Beitrags vorgegeben. Zunächst werden zwei Beispiele transnationaler Verrechtlichung präsentiert. Danach widme ich mich dem Gewinn und möglichen Problemen des Vergleichs zwischen nationaler und heutiger denationaler Verrechtlichung. Schließlich beschäftige ich mich mit dem Recht in zeitlicher Perspektive.

## Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entscheidet über die Verletzung von Menschenrechten durch einen Konventionsstaat nach der Maßgabe der Europäischen Menschenrechtskonvention im Rahmen des Europarats. Als Zulassungsvoraussetzung zum EGMR muss ein Beschwerdeführer – dies können auch Private sein – alle nationalen Rechtsbehelfe gegen die Rechtsverletzung ausgeschöpft haben (Art. 35 Abs. 1 EMRK). Das Gericht hat eine beträchtliche Rechtsprechung im Bereich der Menschenrechte entwickelt. Der Status der EMRK

8 Vgl. dazu nur Teubner 2003: 13ff.; zur »statistischen Tradition« bei Rechtsentstehung bei Stolleis 2004: 23f.

9 Vgl. dazu Arnst 2007 m.w.N.

als ein völkerrechtlicher Vertrag bestimmt sich aus der Perspektive des jeweiligen Konventionsstaates nach den entsprechenden nationalstaatlichen Vorschriften und ist dementsprechend uneinheitlich.<sup>10</sup>

## Untersuchungsgremium der Weltbank

Das Untersuchungsgremium ist ein ständiges Organ der Weltbank, das über die Einhaltung von internen Richtlinien und Verfahren bei finanzierten Projekten durch die Weltbank wacht. Das Organ wird auf eine Beschwerde betroffener Dritter tätig.<sup>11</sup> Die Schaffung dieses Organs wird oft als eine Pionierleistung gefeiert, als »*quasi-judicial forum in which the individual can bring its own claim*« (Bradlow/Schlemmer-Schulte 1994: 415). In der Tat bedeutet die Einrichtung des Untersuchungsgremiums einen Schritt zu einer externen Verantwortlichkeit der Weltbank, die wegen ihres Status' als eine Internationale Organisation durch Dritte weder vor internationalen noch vor nationalen Gerichten belangt werden kann. Dabei geht es hauptsächlich um Enteignungen und Umweltschäden im Zusammenhang mit von der Weltbank finanzierten Projekten. Jede Untersuchung endet mit einem Untersuchungsbericht des Gremiums, in dem auf Grundlage der festgestellten Tatsachen zu einer möglichen Verletzung von internen Richtlinien und Verfahren Stellung genommen wird. Weitere Maßnahmen gehören jedoch nicht mehr zum Kompetenzbereich des Untersuchungsgremiums.

Zeitlich ist die Zuständigkeit des Untersuchungsgremiums begrenzt. Eine seine Zuständigkeit auslösende Beschwerde soll vor einem Abschlusstermin für das jeweilige Darlehen erfolgen bzw. bevor das entsprechende Darlehen zu 95% ausgezahlt wurde (Ziff. 14c Worldbank 1993). Von einer umfassenden nachträglichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit kann damit in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein.<sup>12</sup>

Die Letztinterpretationskompetenz für die Resolution, die das Untersuchungsgremium etabliert hat, und damit über den Umfang seiner Kompetenzen bestimmt, liegt bei den Exekutivdirektoren und nicht beim Gremium selbst (Ziff. 6 Worldbank 1999). Die Beratung des Gremiums in rechtlichen Fragen erfolgt trotz mancher kritischer Stimmen durch die Rechtsabteilung der Bank (*Office of General Council*), die ihrerseits die rechtliche Betreuung von kontrollierten Projekten vollzieht. (Schlemmer-Schulte 1998: 376f., 382f.). Die doppelte Involviertheit der Rechts-

---

10 Vgl. zur Übersicht bei Mückl 2005: 406ff.

11 Vgl. zur Zuständigkeit des Gremiums bei Schlemmer-Schulte 1998: 356f.

12 Vgl. zur Nichtvergleichbarkeit der Rolle des Untersuchungsgremiums mit einem Gericht bei Schlemmer-Schulte 1998: 381ff.

abteilung in die rechtliche Betreuung und anschließend in die Untersuchung von Projekten hat zur Kritik wegen eines Interessenkonflikts geführt (Bradlow 1996: 291). Die – keineswegs unparteiliche<sup>13</sup> – Gegenstimme rechtfertigt eine solche Ausgestaltung durch die entsprechende institutionelle Architektur der Bank und beruft sich auf den institutionellen Entwicklungsstand und die Anrufung des beruflichen Ethos der Rechtsabteilung (Schlemmer-Schulte 1998: 383).

## Vergleichsmaßstäbe

Die Konzeptualisierung übernationaler Verrechtlichung ist auf Vergleiche mit ähnlichen Entwicklungen angewiesen. Nationalstaatlich symbolisieren Kategorien wie »Rechtsstaat« bzw. »*rule of law*« einen fortgeschrittenen und mittlerweile zur Selbstverständlichkeit gewordenen Verrechtlichungsstand. Ein einfacher, jeden zeitlichen Entwicklungsstand ausblendender Vergleich zwischen dem Stand der nationalen Verrechtlichung und den überstaatlichen Entwicklungen führt zu der unbefriedigenden, aber auch zu erwartenden Aussage, dass überstaatliche Prozesse noch nicht soweit sind.<sup>14</sup> Eine andere Möglichkeit besteht darin, sich gedanklich an den Beginn von ähnlichen Entwicklungen im Nationalstaat zu begeben und dort die Vergleichsmaßstäbe für weitere Erkenntnisse zu suchen. Zu schnell wird jedoch beim letzteren Vorgehen der Vergleich mit der Prognose der übernationalen Weiterentwicklung vermischt. In beiden Fällen leidet der Vergleich an der impliziten Erwartung, die Verrechtlichung führte letztlich zu einem Welt(bundes-)staat. Viel versprechend ist dagegen ein Verständnis der ständigen potentiellen Weiterentwicklung von Recht und seines Organisationsrahmens. Damit markiert die nationalstaatliche Entwicklung die Realisierung von Möglichkeiten des Rechts innerhalb eines räumlich abgegrenzten Territoriums. Die Prozesse, die wir zur Zeit jenseits des Staates wahrnehmen, sind eine neue Entwicklung, die meist funktional nach bestimmten Sachbereichen wie Handel oder Umwelt verläuft, die aber auch allumfassende sachbereichsübergreifende Züge trägt, wie bei Menschenrechten. Damit ist gleichzeitig ein eingeschränkter Erkenntniswert von Vergleichen zum Nationalstaat verbunden.

Wie jeder Vergleich findet auch dieser Vergleich zwischen transnationalen und nationalen Entwicklungen seine Rechtfertigung in einer be-

13 Diese Ansicht wurde in einer Veröffentlichung einer Mitarbeiterin der Rechtsabteilung der Weltbank geäußert.

14 Vgl. zur Beobachtung eines ahistorischen Umgangs bei Stolleis 2004: 26f.

grenzten Zahl von potentiellen Problemkonstellationen und Problemlösungen.<sup>15</sup> Das Problem der nationalstaatlichen Blickverengung lässt sich wiederum durch den Vergleich von verschiedenen nationalstaatlichen Prozessen unter Einbeziehung des jeweiligen geschichtlichen Kontextes lösen.<sup>16</sup> Ein solches Vorgehen wird unausgesprochene Annahmen und Selbstverständlichkeiten<sup>17</sup> in der Entwicklung der Rechtsordnung in Frage stellen und einige sich als objektiv präsentierende Konzeptualisierungen und Methoden als Ergebnis von ideologisch aufgeladenen Entscheidungen erweisen.<sup>18</sup> Der nächste Schritt ist den ideologischen Gehalt vom Kern zu trennen, wenn es denn geht. Die These von der Wiederholbarkeit der Geschichte kann sich wissenschaftlich nicht halten. Jedoch beinhaltet die Vergangenheit wichtige Aufschlüsse über die Gefährdungslagen und die Grenzen der Verrechtlichung. Was rechtsgeschichtliche Erkenntnisse jedoch nicht zu liefern vermögen, sind normative Maßstäbe für heutige Prozesse.<sup>19</sup>

Schließlich setzt jeder Vergleich die Vergleichbarkeit der zu vergleichenden Gegenstände voraus. Die Frage nach der Vergleichbarkeit des Nationalstaatlichen mit dem Überstaatlichen ist nicht neu und wird gegensätzlich beantwortet.<sup>20</sup> Entscheidend ist auch, dass sich die transnationale Verrechtlichung nicht anstatt, sondern oft komplementär zu nationalstaatlichen Rechtsordnungen entwickelt und damit Impulse aufnimmt und weitergibt. Die nationalstaatlichen Verrechtlichungsprozesse dürfen jedoch nicht als einziger Vergleichsmaßstab dienen. Auch solche historischen Entwicklungen wie die Papstrevolution<sup>21</sup> sowie die Entstehung des europäischen gemeinen Rechts<sup>22</sup> können wertvolle Erkenntnisse liefern. Die Kategorie der Verrechtlichung hat somit den Vorzug, dass sie nicht nur nationalstaatliche Prozesse der Verrechtlichung in den Blick nimmt und damit eine breite Überprüfungsbasis für Hypothesen bietet.

15 Vgl. zum diachronen Vergleich der Rechtsgeschichte bei Wieacker 1967: 427f.

16 Vgl. zur Möglichkeit einer allgemeinen Rechtstheorie ausgehend von einem Hintergrund des *common law* bei Raz 2005: 337ff.

17 Vgl. in Analogie zum vorrechtlichen Konzept der Lebenswelt als »Horizont gemeinsamer unproblematischer Überzeugungen« von Habermas 1998: 38.

18 Vgl. zum justizpolitischen Hintergrund des wissenschaftlichen Positivismus bei Wieacker 1967: 439ff.

19 Vgl. bei Wieacker 1967: 419 für die historische Rechtsschule, 427 für das Naturrecht.

20 Vgl. zur Geschichte der sog. *domestic analogy* bei Suganami 1989: 9ff.; Habermas 2004: 128ff.

21 Vgl. Berman 1983: 85ff.; Reinhard 1999: 285ff.

22 Vgl. dazu z.B. Bellomo 2005: 57ff.; Wieacker 1967: 45ff.



Die hier zugrunde gelegte evolutionäre Entwicklungsperspektive soll dabei nicht mit Evolutionstheorien des 19. Jahrhunderts gleichgesetzt werden, die einem ideologisch fundierten Fortschrittsglauben nachhingen.<sup>23</sup> Evolutionstheorien sind höchst anfällig für die Unterstellung eines Endpunkts oder eines Endziels. Überfliegt man die heutigen Visionen, so scheinen die Autoren auf eine Entwicklung zu hoffen, bei der alle transnationalen Entscheidungsverfahren zu einem bestimmten Zeitpunkt einem Gerichtsverfahren gleichen werden. Unterschiedliche Funktionen von verschiedenen Verfahrenstypen werden dabei offensichtlich ausgeblendet bzw. es wird keine Erklärung für eine Entwicklung auf gerichtsähnliche Verfahren angeboten. Eine offene Entwicklungsperspektive mit zum Teil gegensätzlichen Abläufen bietet offenbar keine griffige These, wird wohl aber eher der Wirklichkeit entsprechen.

Wendet man diese Erkenntnisse auf die Verrechtlichung im Rahmen der EMRK an, so ergibt sich folgendes skizzenhaftes Bild. Aus der Sicht des EGMR selbst stellt die EMRK ein »Verfassungsinstrument des europäischen *ordre public*« dar.<sup>24</sup> Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Nationalstaates erhebt diese Äußerung einen impliziten Anspruch auf den Vorrang der Europäischen Menschenrechtskonvention über die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und die Rechtsordnung der EG als eine regionale Verfassung, die institutionell abgesicherte menschenrechtliche Mindeststandards garantiert.<sup>25</sup> Als ein funktionales Äquivalent des EGMR im Nationalstaat können Verfassungsgerichte dienen, die ein Letztentscheidungsrecht im Hinblick auf die Grundrechtskataloge der jeweiligen Verfassung besitzen und damit den Vorrang der Verfassung institutionell und prozedural stützen.<sup>26</sup> Der Verfassungsvorrang als Instrument der Hierarchisierung der Rechtsordnung und Verknüpfungsstelle von Politik und Recht, die politische Entscheidungen in Rechtsform und -verfahren umleitet und mit rechtlichen Konsequenzen versieht, hat sich ebenfalls erst im Laufe der Zeit herauskristallisiert (z.B. Wahl 2003: 121). Welche Unterschiede ergeben sich jedoch aus einem jeweils unterschiedlichen Kontext der Gerichte? Welche

23 Zur Kritik von den Evolutionstheorien des 19. Jahrhunderts und der Rehabilitation der Entwicklungsperspektive in den Sozialwissenschaften bei Elias 1997: 26ff.

24 Um das Bild über die Gewährleistung von Menschenrechten in Europa zu vervollständigen, muss eine in weiten Teilen konkurrierende Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften hervorgehoben werden. Zum Verhältnis beider Gerichte zueinander vgl. Scheeck 2005: 837ff.

25 Vgl. zur Konstitutionalisierungsdiskussion im Zusammenhang mit der EMRK Walter 1999: 961ff.

26 Vgl. den Klassiker zum Vorrang der Verfassung Wahl 2003: 138ff.

Konsequenzen haben solche Unterschiede? Wie wirkt sich das Nebeneinander von nationalen (Verfassungs-)Gerichten und dem EGMR aus z.B. auf die Interpretationsmethoden und Gestaltungsspielräume anderer Organe? An dieser Stelle muss es leider bei diesen Fragen bleiben, um an anderer Stelle darauf zurückzukommen.

Die Gleichsetzung des Verfahrens des Untersuchungsgremiums der Weltbank mit einem gerichtsähnlichen Verfahren erweist sich als deutlich übereilt. Vielmehr veranlassen die Ausgestaltung des Verfahrens und die Besetzung zu weitergehenden Vergleichen mit anderen Verfahren. Dieser Vergleich kann zu einer differenzierten Neutralitätstheorie der Verfahren entwickelt werden, die die Beschreibung von Neutralitätskonzepten hinter verschiedenen Verfahrensarten und ggf. normative Bewertungsmaßstäbe liefern kann.<sup>27</sup> Eine solche Neutralitätstheorie soll den Zusammenhang zwischen Neutralität auf der einen Seite und Sachfragen und Verfahren auf der anderen Seite ausleuchten. Sie soll etwa erklären können, warum in Großbritannien die Spitze der Judikative nicht unabhängig ist und trotzdem das Rechtssystem weder als korrupt noch – angesichts der langen Bewährungsdauer – vom Zusammenbruch bedroht ist.<sup>28</sup> Die Ausgestaltung von Verfahren ist geprägt von einem Knäuel von traditionellen Gesichtspunkten Zweckmäßigkeitserwägungen und einem bestimmten Ausdifferenzierungsstand der Institutionen. Neutralität und Letztentscheidungskompetenz sind rechtlichen Entscheidungsverfahren nicht unbedingt immanent. Denn Neutralität und die Befugnis zum letzten Wort in Rechtsfragen bedeuten gleichzeitig einen Kontrollverlust von Politik und Verwaltung über das Entscheidungsergebnis und damit die Durchsetzung der Rechtsbindung ihnen gegenüber. Neutralität als persönliche und sachliche Distanz zum Problem bedeutet Entpolitisierung von Entscheidungen, Dezentralisierung von Entscheidungsinstanzen und damit die Steigerung ihrer Akzeptanz (Luhmann 1983: 64). Als ein zusätzlicher Punkt ist Folgendes anzumerken: Nimmt man die These von der Entwicklung des Rechts ernst, so ist daneben auch nach funktional adäquaten Mechanismen der Neutralität Ausschau zu halten. Denn theoretisch betrachtet stellt Unabhängigkeit von Entscheidungsverfahren kein exklusives Mittel dar, um die Herrschaft des Rechts herzustellen.<sup>29</sup>

---

27 Vgl. z.B. zur Neutralität eines parlamentarischen Verfahrens bei Habermas 1998: 374ff.; eine Überblick zur Entwicklung politischer Unabhängigkeit bei Entscheidungen von internationalen Streitbeilegungsgremien bei Zangl 2006: 128ff.

28 Vgl. zur rechtlichen Stellung des Lord Chancellor bei Atiyah 1988: 130ff., insbes. zu seiner institutionellen Vermittlungsrolle auf 133.

29 Vgl. Luhmann 1983: 73f.

## Recht und Zeit

Eine zeitliche Perspektive auf Verrechtlichungsprozesse anzuwenden bietet sich zu einer dynamischen Konzeptualisierung von Rechtsphänomenen an. Das Verhältnis von Recht und Zeit gehört zu den unerschöpflichen Themen.<sup>30</sup> An dieser Stelle soll versucht werden, etwas mehr Klarheit in die Begrifflichkeit zu bringen. Was verstehen wir unter der Zeit? Mit dieser Frage beschäftigt sich die nur marginal bekannte und rezipierte Abhandlung von *Norbert Elias* über die Zeit. Dort heißt es:

»Das Wort »Zeit«, so könnte man sagen, ist ein Symbol für eine Beziehung, die eine Menschengruppe, also eine Gruppe von Lebewesen mit der biologisch gegebenen Fähigkeit zur Erinnerung und zur Synthese, zwischen zwei oder mehreren Geschehensabläufen herstellt, von denen sie einen als Bezugsrahmen oder Maßstab für den oder die anderen standardisiert.« (Elias 1988: 11)

Diesen Gedanken kann man im Verhältnis von Recht und Zeit zumindest auf zweierlei Weise verstehen: Zum einen als Symbol für eine Beziehung zwischen den notwendigen Eigenschaften und Strukturelementen des Rechts eines bestimmten Rechtssystems und solchen vergangener und emergenter Rechtsordnungen. Die Zeit spielt eine unverzichtbare Perspektive, wenn es darum geht, ein Phänomen wie Recht als Einheit und im Verhältnis zu anderen Phänomenen zu verorten. Damit betrachten wir das Recht von außen. Zum anderen kann Zeit als Symbol für das Verhältnis von Rechtsnormen einer Rechtsordnung und sozialen Verhältnissen, also der Wirklichkeit verstanden werden. Hier erfolgt die Betrachtung rechtsintern, wie das Recht auf die Wirklichkeit einwirkt oder sich dieser anpasst. Die Linie zwischen diesen beiden Betrachtungsweisen verläuft nicht trennscharf. Bei beiden Perspektiven geht es um eine mehr oder weniger distanzierte Betrachtung des Verhältnisses von Recht und sozialer Wirklichkeit und eine unterschiedliche Fokussierung der Perspektive. Denn bestimmte Interaktionen zwischen Recht und Realität können dauerhafte Veränderungen in der Struktur des Rechts bewirken. Umgekehrt beeinflusst eine Veränderung in dauerhaften Strukturen das Verhältnis zwischen einer bestimmten Rechtsnorm und der Wirklichkeit.

---

30 Vgl. dazu bei Kirste 1998: 18ff. m.w.N.

## **Recht und soziale Wirklichkeit in der Zeit: Vorbemerkungen**

Beim Verhältnis von Recht und sozialer Wirklichkeit in der Zeit handelt es sich um kein einfach analytisch aufzulösendes Verhältnis.<sup>31</sup> Selten erkannt wird, dass der Begriff Wirklichkeit zuweilen selbst im doppelten Sinn gebraucht wird: normativ und faktisch.<sup>32</sup> Für eine fehlende Parallelität zwischen Recht und sozialer Wirklichkeit scheint nun ein neues »Sezier-« und Erklärungsinstrumentarium im Hysteresis-Modell zur Verfügung zu stehen. Seinem Ursprung nach diente es zur Erläuterung physikalischer Abläufe bis es in den 70er Jahren zur Analyse des Zusammenhangs zwischen Veränderungen in objektiven sozialen Verhältnissen und einem Verharren kontrafaktischer Wahrnehmungen in Bildung im Verhältnis zur beruflichen Realität genutzt wurde (Bourdieu 1987: 238). Die Anwendung des Hysteresis-Modells auf das Verhältnis von Recht und sozialer Wirklichkeit ist in zwei Richtungen denkbar: zum einen auf die Persistenz von sozialen Wahrnehmungen und Wertungen trotz der inzwischen veränderten Rechtslage und zum anderen zur Persistenz der Rechtslage trotz inzwischen veränderter sozialer Verhältnisse. Während die erste Alternative ohne dieses Erklärungsmodell seit langem zum Repertoire von (Rechts-)Soziologen gehört,<sup>33</sup> verdient die zweite Alternative eine genauere Betrachtung. Sie weist auf eine hinkende bzw. mangelnde Anpassung des Rechts, seine fehlende Progressivität hin. Beispiele für diese Intuition sind auf der internationalen Ebene mit den langwierigen Verfahren der Konsensfindung nicht schwer zu finden. Hinzu kommt, dass die Mühlen des Rechts und der gerichtlichen Verfahren allgemein als zu langsam wahrgenommen werden. Aus verschiedenen Lagern wird diese Langsamkeit missmutig beäugt. Haben wir nun endlich auch ein wissenschaftliches Konzept, um dies zu veranschaulichen und ggf. normativ zum Handeln anzuregen?

Der Ursprung des Hysteresis-Modells aus der Physik legt es nahe, über den Umgang mit den Konzepten aus Naturwissenschaften für rechtliche und allgemein soziale Phänomene und eine besondere Betrachtung des Verhältnisses zwischen Recht und sozialen Tatsachen nachzudenken. Der Einfluss von naturwissenschaftlichen Methoden und Modellen auf Recht und Gesellschaft ist keine Neuheit, versprechen sie doch eine

---

31 Vgl. van de Kerchove/Ost 1994: 110ff. m.w.N.

32 Vgl. für das Verfassungsrecht bei Lepsius 2005: 3.

33 Vgl. z.B. zur fortwährenden Stigmatisierung von bestimmten Gruppen wie Afro-Amerikanern in den Vereinigten Staaten und von sog. Unberührbaren in Indien trotz der Veränderung in der Gesetzgebung und Rechtsprechung bei Elias/Scotson 1993: 17.

wissenschaftlichere Betrachtung der unter den Komplexen minderer Wissenschaftlichkeit leidenden Sozial- und Rechtswissenschaften. Lehrreich ist in diesem Zusammenhang die Äußerung von Elias zu einer Pseudo-Distanzierung, wenn einfach die Methoden der Naturwissenschaften kopiert und deren Gesetzmäßigkeits-Ideale auf die Humanwissenschaften übertragen werden (vgl. Elias 2003: 133). Damit wird die Rezeption von naturwissenschaftlichen Konzepten nicht für unzulässig erklärt, sondern einer expliziten Reflexion darüber unterworfen, ob das Modell nicht lediglich der Verleihung des wissenschaftlichen Scheins eigener ideologischer Vorstellungen dient und ob die Beschreibungsverluste nicht so erheblich sind, dass von dem eigentlichen Phänomen kaum etwas übrig bleibt.

Die Befürworter des Hysteresis-Modells übersehen dabei einige komplexe Zusammenhänge. Das Verhältnis zwischen Recht und sozialen Gegebenheiten ist nie monokausal. Es lassen sich zwei Tendenzen nachzeichnen: Zum einen rekonstruiert das Recht erfolgreiche und akzeptierte Konventionen nach und bewahrt sie ggf. unter Zwang gegen ein abweichendes Verhalten. Damit sichert das Recht die gesellschaftliche Kontinuität ab. Zum anderen kreiert das Recht eine andere normative Wirklichkeit, die erst im Laufe der Zeit durch Rechtsinstrumentarium durchgesetzt werden soll. Das Recht führt den Bruch mit der Vergangenheit herbei und sichert den konstruierten neuen Zustand ab.<sup>34</sup> In beiden Funktionen ist eine mehr oder weniger große Distanz zur sozialen Realität entscheidend. Gerade die Autonomie des Rechts wehrt es ab, dass das Recht sich unmittelbar an jede Faktizität, die auch Verletzungen von Rechtsnormen einschließt, anpasst. Recht dient gerade als Instrument der Aufrechterhaltung von kontrafaktischen Erwartungen, als Mittel zur Sicherung des Vertrauens in ideale Zustände, die erst im Laufe der Zeit eintreten sollen. Dabei geht es im Kern um die Autonomie des Rechts gegenüber anderen Rationalitäten. Aber Autonomie bedeutet keine Unabhängigkeit von Einflüssen, sondern eine Steuerung und Auswahl nach eigenen Kriterien.<sup>35</sup> Zu den eigenen Kriterien gehören auch eigene Zeitgesetze. Ein automatischer Gleichlauf von Wirklichkeit und Recht wird das Recht aufheben und die Gesellschaft damit ein Instrument der Kontrolle über die eigenen Veränderungen verlieren.

Umgekehrt ist die Einwirkung des Rechts auf die soziale Wirklichkeit ebenso wenig linear, andernfalls wären die Sanktionen und sonstige

34 Vgl. entsprechend zu zwei divergierenden Verfassungstraditionen bei Möllers 2003: 3ff.

35 Vgl. Luhmann 1983: 69; ders. 1995: 62ff.; van de Kerchove/Ost 1994: 104, 106ff.; vgl. zu einer Position, die die Autonomie des Rechts leugnet bei Mayer 2004: 232f.

Durchsetzungsmechanismen überflüssig. Recht strukturiert soziale Verhältnisse, indem es Alternativen präsentiert und Grundwerte aufstellt (vgl. van de Kerchove/Ost 1994: 111, 114ff.). Berücksichtigt man diese Funktionsbedingungen des Rechts bei der Beurteilung des Hysteresis-Modells, so ergibt sich das folgende Fazit: dem Recht als solchem wird ein strukturelles Defizit unterstellt; und damit wird es als Ursache für nicht befriedigend wahrgenommene Umstände ausgewiesen. Dadurch wird es ein Stück delegitimiert und das eigentliche Problem damit verfehlt. Im Gegenteil lassen sich in der letzten Zeit gerade im Wege rechtlicher Verfahren Ergebnisse erzielen, die auf nationaler Ebene wegen bestimmter Mehrheitsverhältnisse undenkbar sind. Nicht zufällig erscheint das Attribut »revolutionär« und »radikal« im Zusammenhang mit der richterlichen Tätigkeit. Ganz prominent sind an dieser Stelle Judikate des Europäischen Gerichtshofes der EG und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.<sup>36</sup> Bei Unterstellung einer generellen Rückständigkeit im Recht unterbleibt die Frage nach der Legitimation eines im Ergebnis als fortschrittlich wahrgenommenen Vorgehens in der Rechtsprechung.

## **Recht in der externen Zeitperspektive**

Nach der Betrachtung eines allgemeinen Verhältnisses zwischen Recht und sozialer Wirklichkeit und der Kritik am Hysteresis-Modell als einem Analyseinstrument komme ich zum speziellen Verhältnis des Rechts als Einheit zu sonstigen Regeln und Normen. Es geht mir mit anderen Worten darum, die Bedeutung von Verrechtlichung anhand der Entwicklung des Rechts im Verlaufe der Zeit zu betrachten. Konsultiert man die entsprechenden theoretischen Werke zur Entwicklung des Rechts, so findet man dort eine Narration über die Entstehung und Weiterentwicklung des Rechts in Phasen:

Im unterkomplexen Stadium ist das Recht (man kann im Grunde genommen noch nicht von Recht sprechen)<sup>37</sup> als Koordinationsmechanismus von menschlichem Verhalten noch nicht von anderen Koordinationsmechanismen wie z.B. Moral ausdifferenziert. Es weist nur materiell-rechtliche jedoch keine prozeduralen Regeln auf (Hart 2005: 91f.). Zu den Nachteilen dieses Entwicklungsstadiums gehören die Ineffizienz von Sanktionen ohne spezielle Durchsetzungs- und Vollzugsorgane so-

---

36 Vgl. dazu Weiler 1999: 43; am Beispiel der ausländerrechtlichen Rechtsprechung des EGMR Thym 2006: 550ff.

37 Zu diesem fruchtlosen Streit um Begrifflichkeiten bei van de Kerchove/Ost 1994: 151.

wie die Unsicherheit, ob eine Regel auf den konkreten Sachverhalt tatsächlich anwendbar ist oder nicht, ohne verbindliche Verfahren und Organe zur Konkretisierung und Entwicklung von Regeln (Hart 2005: 93f.). Im komplexen Stadium kommen durch gesteigerte Komplexität der sozialen Verhältnisse zu den inhaltlichen Regeln zusätzlich Regeln darüber, wie man Rechtsregeln erkennt, wie man sie ändert und welche Konsequenzen die Nichtbefolgung von inhaltlichen Regeln nach sich zieht, hinzu. *H.L.A. Hart* bezeichnet dieses Stadium als Unterscheidung von jeweils primären und sekundären Regeln (Hart 2005: 81). In der überkomplexen Phase (die Phase des *welfare state* bzw. Sozialstaates) wird die zweite Gattung von Regeln immer komplexer und unüberschaubarer und die primären Regeln enthalten immer weniger inhaltliche Regelungen, sondern Verweise auf rechtsexterne Logiken der Wirtschaft und Technik (van de Kerchove/Ost 1994: 168).<sup>38</sup> Dieses Phasenmodell der Rechtsentwicklung ist eine bequeme Schablone, ein (rechts-)theoretischer Mythos.<sup>39</sup> Es erhebt keinen Anspruch, historisch auch zutreffend zu sein. Gleichzeitig macht es eine historisch fundierte Überprüfung dieser Annahmen in der Form einer Evolutionstheorie des Rechts anhand von historischen Rechtsquellen nicht überflüssig.

Aus der externen Perspektive betrachtet bedeutet für Einige eine zunehmende Verrechtlichung jenseits des Staates eine neue Entwicklungsstufe des Rechts im virtuellen Raum der denationalen Anarchie,<sup>40</sup> eine Zunahme des Rechts als Instrument der Konfliktlösung zum Nachteil der Diplomatie,<sup>41</sup> ein Eingeständnis von Grenzen der staatlichen Problembewältigung. Konflikte werden nicht mehr ausschließlich interessengeleitet und konsensual gelöst, sondern zunehmend in formalisierten Verfahren und anhand rechtlicher Maßstäbe durch politisch neutralisierte Organe (Zangl/Zürn 2004: 17).<sup>42</sup> Die anderen betrachten den Anspruch des Rechts viel bescheidener als ein Instrument beschränkter Reichweite unter mehreren (Fischer-Lescano/Teubner 2006: 170). Unabhängig von diesen Differenzen scheinen alle darin übereinzustimmen, dass zu den langfristigen Aufgaben bei der Bewältigung von transnationalen Verrechtlichungsprozessen die Bewältigung von Kollisionen zwi-

38 Vgl. zur Anknüpfung an die gesellschaftliche Praxis bei Ladeur 2000: 88.

39 Kritisch zum Ausdifferenzierungsmodell des modernen Rechts von Habermas bei Höffe 1993: 76ff.

40 Vgl. zum Konzept der »doppelten Institutionalisierung« bei Buchanan 1967, *The Differing Realms of the Law*, in *Law and Warfare* zitiert nach van de Kerchove/Ost 1994: 151.

41 Vgl. zum Unterschied zwischen diplomatischer und rechtlicher Konfliktlösung bei Zangl/Zürn 2004: 24ff.

42 Vgl. zum Unterschied zwischen Verrechtlichung und Verregelung bei Zangl/Zürn 2004: 20f.



schen mannigfaltigen funktionalen Rationalitäten und nationalen und internationalen Regelungen gehört (Zangl/Zürn 2004: 18; Fischer-Lescano/Teubner 2006: 170). Die Kollisionsauflösung als eine gewohnte Funktion des Rechts kann unter den gegenwärtigen institutionellen Bedingungen im denationalen Raum nicht mehr streng hierarchisch erfolgen. Vielmehr sind es vertikale und horizontale Koordinationsprozesse mit mehreren Stellen, die jede für sich zu einem bestimmten Umfang die Letztentscheidung beansprucht.<sup>43</sup> Das Nachdenken über die Konsequenzen für die Eigenzeitlichkeit des Rechts und der Gesellschaft dürfen dabei nicht aus dem Blick geraten.<sup>44</sup>

Die Rechtsentwicklung ist ein Evolutionsprozess ohne ein klar definiertes Ziel und ohne Garantie gegen einen Rückfall.<sup>45</sup> Dabei beinhaltet jede evolutionäre Betrachtung die Gefahr, die Gegenentwicklung als Ausnahmen zu marginalisieren (Rottleuthner 1986: 226). Deswegen muss eingestanden werden, dass neben den Verrechtlichungstendenzen auch eine gleichzeitig stattfindende eindeutige Entrechtlichung in manchen Bereichen zu diagnostizieren ist.<sup>46</sup> Neben der Entrechtlichung als Zurücknahme des Rechts als Konfliktlösungsinstrument darf gleichzeitig eine Tendenz zu einer verrechtlichten Entrechtlichung oder prozessual abgesicherten Lösung des Konflikts durch die Parteien selbst nicht verschwiegen werden (Fischer-Lescano/Teubner 2006: 150). Die Entwicklungen verlaufen nicht gleichmäßig, sondern weisen starke Asymmetrien auf: Während an einer Stelle bereits drei Modi der Gewaltausübung klar ausdifferenziert sind wie z.B. bei der EU,<sup>47</sup> weisen andere nur zaghafte Ausdifferenzierungserscheinungen wie z.B. bei der Weltbank auf. Verrechtlichung steht in einem Zusammenhang mit der sozialen Entwicklung, erst mit einem bestimmten Komplexitätsgrad von sozialen Verhältnissen und Konflikten und im Fall der Weltbank mit dem steigenden politischen Druck und Legitimationsbedarf kommt es zur Installierung von Entscheidungsverfahren, die sich am Recht orientieren.

---

43 Vgl. zu grenzüberschreitenden Koordinationsprozessen in der Rechtsprechung bei Arnst 2007 m.w.N.; zur schwindenden Rolle der »deduktiven Rationalität« bei Ladeur 2000: 84f.

44 Vgl. zum Zusammenhang zwischen dem hierarchischen Aufbau der Rechtsordnung und sozialer Kontinuität bei Kirste 1998: 370f.

45 Kritisch zu den Evolutionstheorien Rottleuthner 1986: 222ff.

46 Z.B. im Sicherheitsbereich bei v. Schorlemer 2004: 92ff.

47 Vgl. dazu Möllers 2005: 257ff.



## Recht in der internen Zeitperspektive

Nach der Betrachtung des Rechts als Einheit im Gegensatz zu anderen Normen und Verfahren, folgt nun die Betrachtung von verschiedenen Rechtsverfahren. Würde das Bild der statisch imaginierten Realität einer Verfassung oder eines Gesetzes zum Zeitpunkt des Inkrafttretens das vollständige Bild darstellen, würden wir durchweg von überalterten Rechtsvorschriften umgeben sein, die ihren Realitätsbezug lange eingebüßt haben. Damit dieser Zustand nicht eintritt, gibt es rechtliche Entscheidungsverfahren. Sie sind endogene Mechanismen, die eine Anpassung und Reaktion des Rechts auf die Wirklichkeit vollziehen. Dazu gehören aus nationalstaatlicher Perspektive betrachtet Gesetzgebungsverfahren, Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren. Die Existenz unterschiedlicher Verfahrensarten sichert die Reflexivität des Rechts auf soziale Verhältnisse unter den Bedingungen, die das Recht selbst bestimmt und die eigene Auswahl von Reaktionsmöglichkeiten darauf (Luhmann 1990: 208; 1983: 64).

Mit der Zunahme von Komplexität wächst der Bedarf nach standardisierten Entscheidungen. Das formale Recht hält ein Medium für solche Entscheidungsstandardisierung in Form von Rechtssätzen und Verfahren parat. Jedoch enthält ein Rechtssatz dieses Entscheidungsprogramm in einer komprimierten Form und bedarf einer Entfaltung durch den Bezug auf den tatsächlichen Kontext, den konkreten Sachverhalt. Es ist mittlerweile kein Geheimnis mehr, dass keine Entscheidungsinstanz bei abstrakt-generellen Entscheidungen, d.h. solchen, die mehrere unbestimmte Adressaten in mehreren unbestimmten Fällen erfassen sollen, alle möglichen Gestaltungen in ihren Entscheidungen im voraus prognostizieren und zum Ausdruck bringen kann. Gelöst wird dieses Problem durch den Gebrauch einer abstrakten Sprache, die eine beabsichtigte Offenheit für die Ausfüllung durch Entscheidungsinstanzen im konkreten Fall bereithält. Die abstrakte Struktur eines Rechtssatzes erlaubt es sogar Vertretern von jeweils gegensätzlichen Positionen, sich zur Begründung auf ein und dieselbe Rechtsregel zu berufen.<sup>48</sup> Paradigmatisch ist in diesem Zusammenhang die Aussage des BVerfG darüber, dass die Eigentumsfreiheit des deutschen Grundgesetzes keine Entscheidung für die (sozialistische oder kapitalistische) Wirtschaftsordnung der BRD enthält (vgl. BVerfGE 50, 290, 338). Die Neutralität von Entscheidungsverfahren zementiert diese Unterscheidung und damit auch die Autonomie des Rechts. Sie sichert auch die Autonomie des Rechts gegen die bloße Macht und damit die Herrschaft des Rechts selbst (Zangl/Zürn

48 Vgl. zum sog. »phenomenon of reversibility« bei Koskeniemi 2005: 504.

2004: 24). Die Positivität des Rechts soll Entscheidungsverfahren von der Herstellung der Akzeptanz durch Aufspüren des gesellschaftlichen Konsenses entlasten und damit eine Distanz zum Konflikt herstellen. Diese Aufgabe wird auf den Gesetzgeber übertragen.<sup>49</sup> Positivität des Rechts in Gerichtsverfahren entlastet von der Entscheidung zwischen Gut und Böse. Dies mag allgemein als Nachteil in den Augen mancher betrachtet werden. Diese Stimmen sollten jedoch bedenken, dass gerade Rechtssysteme, die sich ausschließlich moralische und damit inhaltlich »richtige« Entscheidung auf ihre Fahnen geschrieben haben, eine klare totalitäre Neigung aufweisen.<sup>50</sup>

Das Recht im Nationalstaat besitzt mehrere Eigenzeitlichkeiten, die sie eigenständig verwaltet. Es kann sich dadurch im bestimmten Umfang dem Diktat der Wirklichkeit entziehen. So gibt es Vorschriften, die mit der Absicht dem Zwang der Zeit, dem automatischen Weiterlauf eine bewusste Zäsur entgegen setzen, z.B. das Prinzip der Diskontinuität von Gesetzesvorlagen im Parlament. Danach verfallen alle im Laufe der Legislaturperiode nicht beschlossenen Gesetzesvorlagen am Ende der Legislaturperiode. Dies geschieht deswegen, um dem Nachfolgeparlament in einer neuen Zusammensetzung den jeder Legislaturperiode innewohnenden Moment des demokratischen Neuanfangs zu sichern. Ein anderes Beispiel dazu ist jenes einer nationalen Verfassung, die für die Zukunft einen Entwurf für die Organisation des Staates und für das Verhältnis zwischen dem Staat und den Menschen festlegt und Verfahren zur Weiterentwicklung dieses Entwurfes schafft.<sup>51</sup>

Betrachtet man die Zeitlichkeit des nationalen Rechts dagegen als solche, d.h. synchron die zeitliche Dimension von diversen Verfahren, so kann man etwas zugespitzt folgende Abbildung bekommen. Gesetzgebungsverfahren weisen eine deutlich zukunftsorientierte Tendenz auf. Dies gilt auch für das vertraglich gesetzte Recht. Die gerichtlichen Verfahren vermitteln zwischen der Vergangenheit des Konflikts und der Zukunft der Konfliktlösung bzw. liefern ein Modell zur Lösung zukünftiger Konflikte.<sup>52</sup> Die Eigenzeitlichkeit der Rechtsprechung beschreiben van de Kerchove/Ost wie folgt:

---

49 Vgl. Luhmann 1983: 64.

50 Vgl. dazu Jestaedt 2006: 39, Fn. 118; Summers 1993: 139. Zum Verschmelzen der Politik, Moral und des Rechts während der NS-Zeit bei Rüthers 1997: 113 m.w.N.

51 Vgl. zur »Gründung der Freiheit« bei Arendt 2004: 184ff. am Beispiel der Französischen und Nordamerikanischen Revolution; Rubenfeld 2001: 73ff. betont dagegen den Gegenwartsmoment der Verfassungsgebung; zur Umstellung von Zeitperspektiven durch die Verfassung bei Luhmann 1990: 192f.

52 Vgl. Möllers 2005: 105 (zur Gesetzgebung), 97 (zur Rechtsprechung).

*»It may be called the time of ›alteration between advance and lag‹, to take up one of Gurvitch's categories: a time oscillating between tradition and anticipation, memory and prediction, longue durée custom and Promethean laws. One can get still closer to reality by conceiving this time in the form of a spiral: a cumulative evolution progressing without ever denying itself. We shall therefore speak of cumulative time, characterizing a kind of change within continuing of progress superimposing itself on the achievements of the past without ever substituting itself totally for them.« (van de Kerchove/Ost 1994: 165f.).*

Administrative Verfahren tendieren zur Gestaltung der Gegenwart (Möllers 2005: 114f.), die rechtswissenschaftliche Dogmatik erhebt dagegen einen zeitlosen Anspruch (van de Kerchove/Ost 1994: 164). Kombiniert man diese Modelle mit den heutigen Entwicklungen der Prozeduralisierung auf der übernationalen Ebene, so lässt sich zwar pauschal festhalten, dass sich das denationale Recht zur Zeit in der Übergangsphase von einem unterkomplexen vergangenheitsbezogenen Rechtssystem zu einem Rechtssystem komplexerer Form befindet. Wenn früher das Gewohnheitsrecht als Praxis der Staaten untereinander zu den Hauptquellen des Völkerrechts gehörte, spielen heute die konsensual gesetzten Regelungen der internationalen Verträge eine größere Rolle. Gerichtliche Verfahren konkretisieren und entwickeln das Recht der internationalen Verträge im Einzelfall weiter. Damit stellen sie ein Instrument zur Verfügung, wie das Recht auf der einen Seite stabil und vorhersehbar sein kann und damit seine Rolle als Koordinationsmechanismus erfüllt, wenn es im Verfahren angewandt wird und auf der anderen Seite den verändernden sozialen Bedingungen Rechnung trägt und damit die Fortentwicklung und die eigentliche Fortexistenz des Koordinationsmechanismus sichert. Eine pauschale Betrachtung verdeckt jedoch größere Ungleichzeitigkeiten in den einzelnen funktional abgrenzbaren Bereichen. Auch die vorgenannten Beispiele wie das Verfahren vor dem EGMR und dem Untersuchungsgremium der Weltbank veranschaulichen dies. Die neue Herausforderung des Rechts besteht in der Verwaltung verschiedener funktionaler Rationalitäten und verschiedener Entwicklungsstadien.<sup>53</sup> Die Veränderungen des Rechts in den gerichtsformigen Verfahren stehen jedoch unter dem gesteigerten Rechtfertigungsaufwand, warum das Gericht denselben Text nun anders auslegt. Dazu kommt die Frage nach der Ausstattung von Gerichten mit den notwendigen Mitteln der Prognose, um Entscheidungen für die Zukunft zu treffen. Ist das gerichtliche Verfahren mit seinen Grenzen in persönlicher und sachlicher

<sup>53</sup> Vgl. dazu Oeter 2004: 60; zum Netzwerkkonzept in diesem Zusammenhang Arnst 2007.

Hinsicht in der Lage die Komplexität der betroffenen Interessen abzubilden und zum Ausgleich zu bringen?

## Schluss

Verrechtlichung als Kategorie ist auf Entwicklung von zu beschreibenden und analysierenden Prozessen ausgelegt. Damit korrigiert sie die azeitlich anmutenden Begriffe aus dem nationalen Recht und wird in der Zukunft das kritische Potential für Vorstellungen zum nationalen Recht entfalten. Durch ihre Weite ermöglicht sie diachrone und synchrone Vergleiche, um einige Erkenntnisse ans Licht zu fördern. Wie jede Entwicklungsperspektive muss sie sich auch das skeptische Hinterfragen einer einheitlichen Betrachtung gefallen lassen. In dieser Weite besteht gleichzeitig das Problem der Undifferenziertheit, indem sie gleichzeitig höchst heterogene Verfahren mit einschließt und damit den Wert von Erkenntnissen mindert. Damit bedarf es einer Ausdifferenzierung der theoretischen Begrifflichkeit und einer langwierigen Vergleichsarbeit an konkreten Problemstellungen.

Der Beitrag sollte ein Nachdenken über das methodische Vorgehen bei der Konzeptualisierung von überstaatlichen Verrechtlichungsprozessen anregen; damit kann dies hier jedoch nur der erste Abschnitt von einem langen Weg sein. Noch mehrere Fragen bleiben in diesem Zusammenhang vorläufig unbeantwortet: Was die eigene Zeitlichkeit von rechtlichen Verfahren angeht, ob die sich verändernden Bedingungen der Rechtssetzung- und Rechtsanwendung nicht zu einer veränderten Zeitlichkeit von Verfahren führen. Ob die Rechtsprechung unter den Bedingungen von einer fehlenden oder höchst punktuellen Programmierung seitens klassischer Rechtssetzungsinstanzen nicht eine deutlichere Ausrichtung in die Zukunft erhält und sich der Aufstellung von kontrafaktischen eigenkreierten Gerechtigkeitsmaßstäben widmet? Dies gilt auch für die Verwaltung, die zunehmend Prognoseentscheidungen unter den Bedingungen der Ungewissheit trifft. Und ob die Gesetzgebung, die sich zum größten Teil von den Erfahrungen der Gesellschaft speisen lässt, sich der Vergangenheit und Gegenwart verschreibt und zur Aufstellung von prozeduralen Regeln des fairen Umgangs berufen fühlt? Welcher Mechanismus wird die atemporale Zeit von Rechtsdogmatik annehmen, wenn man von der Annahme ihrer schwindenden Rolle ausgeht?<sup>54</sup>

---

54 Zum Abschied von der Dogmatik etwa bei Schlink 2007: 157ff.

## Literatur

- Arendt, Hannah (2004): Über die Revolution, 4. Aufl., München: Piper.
- Arnst, Olga (2007): »Instrumente der Rechtsprechungskoordination als judikative Netzwerke?«. In: Tobias Herbst/Matthias Kötter u.a. (Hg.), Netzwerke, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Atiyah, Patrick S. (1988): »Judicial-Legislative Relations in England«. In: Robert A. Katzmann (Hg.), Judges and legislators: toward institutional comity, Washington: The Brookings Institution, S. 129-161.
- Beatty, David M. (2005): The Ultimate Rule of Law, Oxford: Oxford University Press.
- Bellomo, Manilio (2005): Europäische Rechtseinheit, München: C. H. Beck.
- Berman, Herold J. (1983): Law and Revolution, Bd. 1, Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre (1987): Die feinen Unterschiede, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Bradlow, Daniel D. (1996): »A Test Case for the World Bank«. American University Journal of International Law and Policy 11, S. 247ff.
- Bradlow, Daniel D./Schlemmer-Schulte, Sabine (1994): »The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order«. Heidelberg Journal of Law, S. 392-415.
- Bülck, Hartwig (1964): »Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip«. VVDStRL 21, S. 1-60.
- Elias, Norbert (2003): Engagement und Distanzierung. Bd. 8, Gesammelte Schriften, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Ders. (1997): Über den Prozeß der Zivilisation. Bd. I, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Ders./Scotson, John L. (1993): Etablierte und Außenseiter. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Ders. (1988): Über die Zeit. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner Gunther (2006): Regime-Kollisionen, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2004): »Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?«. In: ders. (Hg.), Der gespaltene Westen, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 113-193.
- Ders. (1998): Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hart, Herbert L. A. (2005): The Concept of Law, New Delhi: Oxford University Press.
- Höffe, Ottfried (1993): »Eine Konversion der kritischen Theorie?«. Rechtshistorisches Journal 12, S. 70-88.
- Jessup, Philip C. (1956): Transnational Law, New Haven: Yale University Press.
- Jestaedt, Maththias (2006): Das mag in der Theorie richtig sein..., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Kerchove van de, Michel/Ost, François (1994): *Legal system between order and disorder*, Oxford: Oxford University Press.
- Kirste, Stephan (1998): *Die Zeitlichkeit des positiven Rechts und die Geschichtlichkeit des Rechtsbewusstseins*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Koskenniemi, Martti (2005): *From Apology to Utopia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ders. (2000): »Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations«. In: Michael Byers (Hg.), *The role of law in international politics*, Oxford: Oxford University Press, S. 17-34.
- Ladeur, Karl-Heinz (2000): »Die rechtswissenschaftliche Methodendiskussion und die Bewältigung des gesellschaftlichen Wandels«. *RabelsZ* 64, S. 60ff.
- Lepsius, Oliver (2005): »Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht – Amerika als Vorbild?«. *JZ* 60, S. 1-52.
- Luhmann, Niklas (1983): *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Ders. (1990): »Verfassung als evolutionäre Errungenschaft«. *Rechtshistorisches Journal* 9, S. 176-220.
- Ders. (1995): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Martins, Herminio (1974): »Time and theory in sociology«. In: John Rex (Hg.), *Approaches to sociology*, London et al.: Routledge & Kegan Paul, S. 246-294.
- Mayer, Peter (2004): »Verantwortungsethische Grenzen der Verrechtlichung? Zur realistischen Kritik des Legalismus in den Internationalen Beziehungen«. In: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn: Dietz, S. 220-238.
- Möllers, Christoph (2005): *Gewaltengliederung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ders. (2003): *Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung - Konstitutionalisierung*. In: Armin von Bogdandy (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin: Springer, S. 1-57.
- Mückl, Stefan (2005): »Kooperation oder Konfrontation – Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte«. *Der Staat* 44, S. 403-431.
- Oeter, Stefan (2004): »Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung: Was das Recht jenseits des Nationalstaates leisten kann«. In: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hg.) (2004), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn: Dietz, S. 46-73.
- Raz, Joseph (2005): »Can There Be a Theory of Law?«. In: Martin P. Golding/William A. Edmundson (Hg.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*, Malden: Blackwell Publishing, S. 324-342.
- Reinhard, Wolfgang (1999): *Geschichte der Staatsgewalt*, München: C.H. Beck.
- Rottleuthner, Hubert (1986): »Theories of Legal Evolution: Between Empiricism and Philosophy of History«. *Rechtstheorie* 9, S. 217-230.

- Rüthers, Bernd (1997): Die unbegrenzte Auslegung, 5. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller.
- Rubinfeld, Jed (2001): Freedom and time, New Haven: Yale University Press.
- Scheeck, Laurent (2005): »The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights«. ZaöRV 65, S. 837-885.
- Schlemmer-Schulte, Sabine (1998): »The World Bank's Experience with its Inspection Panel«. ZaöRV 58, S. 353-388.
- Schlink, Bernhard (2007): »Abschied von der Dogmatik. Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel«. JZ 62, S. 157-162.
- Schönberger, Christoph (2004): »Die Europäische Union als Bund«. AöR 129, S. 81-120.
- Schorlemer von, Sabine (2004): »Verrechtlichung *contra* Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen«. In: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hg.) (2004), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn: Dietz, S. 76-97.
- Stolleis, Michael (2004): »Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen?«. In: Adrienne Héritier/Michael Stolleis/Fritz Scharpf (Hg.), European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels, Baden-Baden: Nomos, S. 17-30.
- Suganami, Hidemi (1989): The domestic analogy and world order proposals, Cambridge: Cambridge University Press.
- Summers, Robert S. (1993): »A Formal Theory of the Rule of Law«. Ratio juris 6, S. 127-142.
- Teubner, Gunther (2003): »Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie«. ZaöRV 63, S. 1-28.
- Thym, Daniel (2006): »Menschenrecht auf Legalisierung des Aufenthalts«. EuGRZ 33, S. 541-554.
- Wahl, Rainer (2005): »Der Konstitutionalismus als Bewegungsgeschichte«. Der Staat 44, S. 571-594.
- Ders. (2003): »Der Vorrang der Verfassung«. In: ders. (Hg.), Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 121-160.
- Ders. (2003): »Internationalisierung des Staates«. In: ders. (Hg.), Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 17-52.
- Walter, Christian (2000): »Hüter oder Wandler der Verfassung?«. AöR 125, S. 517-550.
- Ders. (1999): »Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozeß«. ZaöRV 26, S. 961-983.
- Weiler, Joseph H. H. (1999): »The transformation of Europe«. In: ders. (Hg.), The Constitution of Europe, Cambridge: Cambridge University Press, S. 10-96.
- Wieacker, Franz (1967): Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Zangl, Bernhard (2006): »Das Entstehen internationaler Rechtsstaatlichkeit?«. In: Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hg.), Transformation des Staates? Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 123-150.

Ders./Zürn, Michael (2004): »Make Law, Not War«. In: dies. (Hg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn: Dietz, S. 12-45.

## **Zitierte Rechtsnormen**

Resolution No. IBRD 93-10 und No. IDA 93-6 v. 22.9.1993: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ResolutionMarch2005.pdf>. (Worldbank 1993).

Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel v. 20.4.1999: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/1999ClarificationoftheBoard.pdf>. (Worldbank 1999)



## **Kulturelle Dimensionen von Souveränität und die Grenzen des »westfälischen« Modells in Südostasien<sup>1</sup>**

---

STEPHAN ENGELKAMP

Souveränität gilt als ein politikwissenschaftlicher Schlüsselbegriff zur Beschreibung legitimer staatlicher Herrschaft in der westlichen Welt. F.H. Hinsley beschreibt den Begriff in seiner klassischen Formulierung mit der Vorstellung, dass es eine letzte und absolute politische Autorität innerhalb einer politischen Gemeinschaft gibt und dass keine andere letzte und absolute Autorität anderswo existiert (Hinsley 1986: 25). Das Konzept hat sich aus der europäischen Geschichte entwickelt, doch viele politikwissenschaftliche Ansätze sprechen dem Souveränitätsbegriff eine universelle Gültigkeit zu. Dabei scheinen etwa in Südostasien völlig andere Konzepte von Souveränität wirkungsmächtig zu sein, die teils parallel zum westfälischen Verständnis existieren, teils das herrschende Konzept in Frage stellen und zu gewalttätigen Konflikten führen können. In der Analyse solcher Konflikte wird immer wieder auf die Bedeutung »traditioneller« Formen von Autorität, von »vormodernen« oder »vorkolonialen« Herrschaftskonzepten verwiesen. Ethnologische Forschungen zeigen, dass scheinbar universelle Konzepte wie Souveränität kulturspezifisch konstruiert sind und sich von der im Westen formulierten und in der internationalen Politik gängigen Definition oftmals grund-

---

1 Für sehr hilfreiche Anmerkungen, Kommentare und Diskussionen danke ich Prof. Susanne Feske, Prof. Jos Platenkamp, den Mitgliedern der Arbeitsgruppe »Souveränität« des Instituts für Politikwissenschaft Münster sowie den TeilnehmerInnen der DGA-Nachwuchstagung 2006 und der Transdis-Tagung 2007.

sätzlich unterscheiden. Dass dies mehr als ein methodisches Problem im interdisziplinären Dialog zwischen Sozialwissenschaftlern ist, zeigt sich in der Region Südostasien.

Südostasien wird heute als eine »Krisenregion« wahrgenommen (vgl. Jordan et al. 2006). Bewaffnete Gruppen kämpfen in Indonesien, Burma, Thailand oder auf den Philippinen gegen die jeweiligen Zentralregierungen, die sich um die Wahrung ihrer staatlichen Souveränität und nationalen Einheit bemühen. Unruhen wie in Ost-Timor belegen die Instabilität staatlicher Gebilde, die als souveräne Nationen anerkannt werden wollen. Viele der aktuellen Konflikte reichen in ihren Grundstrukturen in die koloniale Frühphase zurück oder schließen an den Prozess der Dekolonialisierung in den Staaten der Region an (vgl. Jordan et al. 2006). Die Sichtweise auf Südostasien als eine geostrategische Region aus modernen, souveränen Nationalstaaten ist dabei eine vergleichsweise junge Konzeption, die durch die erfolgreiche Verbreitung des Modells des souveränen Nationalstaates in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt ist (vgl. Emmerson 1984).

Dieser Beitrag untersucht den Widerspruch zwischen politikwissenschaftlicher und ethnologischer Perspektive und hinterfragt die Universalgültigkeit des »westfälischen« Souveränitätskonzepts. Nach einem Überblick über Konzeptionalisierungen von Souveränität in Politikwissenschaft und Ethnologie wird nachgezeichnet, wie sich das Konzept des »westfälischen« souveränen Staates in Europa entwickelt hat. In einem weiteren Schritt wird am Beispiel Südasiens die Frage untersucht, inwiefern eine scheinbar mit dem »westfälischen Modell« identische Souveränitätsvorstellung gleichsam untergründig durch spezifische historische und kulturelle Muster stark modifiziert wird. Letztere beinhalten ganz andere Konzepte von für Souveränität konstitutiven Kategorien, die eine überraschende Langlebigkeit besitzen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie das Verhältnis zwischen politischer Macht und legitimer Autorität konzipiert wird. In südasiatischen Nationalstaaten beruht die Konzeptualisierung von Autorität auf spezifischen kulturellen Vorstellungen, die ihre Wurzeln in der vorstaatlichen und vorkolonialen Vergangenheit haben und die das nationalstaatliche Selbstverständnis dieser Gesellschaften maßgeblich prägen. Am Beispiel der Molukken in Indonesien zeigt sich die potentielle Konflikthaftigkeit dieser Vorstellungen.

## Souveränität als Form legitimer Herrschaft

Politikwissenschaftler unterscheiden zwischen innerer und äußerer Souveränität. Innere Souveränität bedeutet, dass der souveräne Staat die höchste Autorität über eine Bevölkerung in einem begrenzten Territorium ausübt. Dabei geht es nicht um die tatsächliche Handlungsfähigkeit oder gar »Autonomie«, sondern um von der Gesellschaft als legitim anerkannte höchste Autorität. Unter äußerer Souveränität wird die Anerkennung dieser staatlichen Autorität durch andere Souveräne verstanden, wobei betont wird, dass es keine höchste Autorität außerhalb des Staates gibt. Im politikwissenschaftlichen »mainstream« wird der souveräne Territorialstaat dabei als beinahe natürlicher Referenzrahmen angesehen. Wie einflussreich dieses Modell des souveränen Territorialstaates ist, zeigt sich in seiner paradigmatischen Rolle in den Theorien der Internationalen Beziehungen, wo das Konzept als solches in der theoretischen Literatur seit dem Zweiten Weltkrieg kaum hinterfragt wurde.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Stephen D. Krasner betont in seinen Arbeiten zum Souveränitätskonzept die Bedeutung von Machtbeziehungen und zeigt durch eine historische Darstellung souveräner Praktiken, dass Souveränität als Grundnorm des internationalen Systems zwar langfristig wirkungsmächtig, aber auch immer gefährdet ist. Krasner unterscheidet zwischen der legitimen Autorität über ein Territorium und der konkreten Umsetzung von Herrschaft. Auf der einen Ebene stehen die Ansprüche auf höchste Autorität sowie deren Anerkennung als legitim (nach »innen« wie nach »außen«). Auf der anderen Ebene stehen die konkreten Durchsetzungsmöglichkeiten dieser Autoritätsansprüche, nämlich die Fähigkeit des Staates zur effektiven Gebietskontrolle (vgl. Krasner 1999: 3-42). Diese Unterscheidung spielt eine zentrale Rolle, da sie eine Schnittstelle zur interdisziplinären Anwendung des Souveränitätskonzepts berührt: Hinter der analytischen Trennung von Autorität und Kontrolle steht der Begriff der Legitimität.

Ethnologische Arbeiten stellen Fragen nach der Legitimität von Macht und Herrschaft in den Mittelpunkt ihres Forschungsinteresses. Danach existieren in vielen Gesellschaften Südasiens relationale Modelle von Souveränität, die in kosmologischen Glaubensstrukturen begründet sind. Solche Modelle gehen davon aus, dass Souveränität aus primordialen Austauschprozessen und daraus folgenden kosmologisch sanktionierten Verträgen zwischen autochthonen Gesellschaften und fremden Herrschern entsteht. Souveränität erlangt in solchen Konzepten nicht durch ihre Niederlegung in positivem Recht Legitimität, sondern durch ihre periodische Geltendmachung durch bestimmte rituelle Handlungen. Damit Souveränität immer wieder von neuem autorisiert ist,

muss sie immer wieder rituell konstruiert werden (vgl. Platenkamp 2006; Josselin de Jong 1951; Barraud et al. 1984 sowie Lewis 1988). In dieser Lesart wird Souveränität also als soziales Phänomen wahrgenommen, das Autoritätsbeziehungen nicht ontologisch begründet.

Einen solchen Souveränitätsbegriff zu operationalisieren ist schwierig. Dabei scheint auf den ersten Blick klar zu sein, wer »souverän« ist: nämlich der Nationalstaat. Da dieser Beitrag allerdings gerade die Existenz alternativer Souveränitätsentwürfe annimmt, die quer zu den Ansprüchen auf höchste Autorität südostasiatischer Staaten liegen, müssen gesellschaftliche Akteure und ihre Vorstellungen von legitimer Herrschaft in den Blick genommen werden, die unterhalb bzw. zwischen den Staaten existieren. Hier erscheint der Rückbezug auf die Arbeiten von Max Weber hilfreich. Weber hat sich nicht explizit mit dem Konzept Souveränität befasst, seine Herrschaftssoziologie scheint dennoch sehr nützlich zur Klärung der Begrifflichkeiten. Bei Weber stützt sich die Autorität der Herrschenden auf die Anerkennung des als legitim angesehenen Herrschaftsverhältnisses bei den Beherrschten. Diese Anerkennung kann nach Weber drei idealtypische Quellen haben: Tradition, Charisma oder Legalität (Weber 1976: 218ff.). Um zu herrschen benötigt der Souverän als legitim anerkannte Autorität, will er nicht permanent Zwang ausüben (Biersteker/Weber 1996: 1-21). Folgerichtig sieht Weber den Staat als »ein auf das Mittel der legitimen (das heißt, als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen« an (Weber 1976: 218ff.). Die Form der Legitimität kann aber variieren: Herrschaft kann rational/legal begründet sein, aber auch traditional oder charismatisch. Autorität wird auf eine gemeinsam als legitim anerkannte Quelle zurückführt – sei es das Naturrecht, Charisma, ein göttlicher Auftrag, ererbtes Recht, die Verfassung oder das Völkerrecht.

Nach Lucian Pye werden Konzepte wie Macht und Autorität gemäß den jeweiligen kulturellen und historischen Erfahrungen unterschiedlich konstruiert (vgl. Pye 1985: 21ff., 31-54). Es muss also davon ausgegangen werden, dass Macht und Autorität keine ontologisch bestimmbar Phänomene sind, die »einfach da« sind, sondern dass sie sich als soziale Beziehungen vor einem spezifischen kulturellen Hintergrund abspielen. Somit sind weniger die Handlungen einzelner politischer Führer als vielmehr die sozialen Strukturen, nach denen Autorität begründet und Souveränität legitimiert werden, von Interesse. Auch das »westfälische« Staatensystem gründet in dieser Sichtweise nicht auf zeitlosen, »objektiven« Prinzipien, sondern auf einer einzigartigen Verbindung sozialer Konstrukte, die nur wirklich ist, weil ihre Bedeutung intersubjektiv von Akteuren geteilt wird.

## Die Entstehung des »westfälischen« Souveränitätskonzepts

Ein zentrales erkenntnistheoretisches Problem des wissenschaftlichen Souveränitätsdiskurses besteht darin, dass die Konzepte vor dem historischen Hintergrund der europäischen Entwicklung formuliert wurden (vgl. Hinsley 1986). Am Anfang steht die Herausbildung eines Systems souveräner Staaten im mittelalterlichen Europa. Der moderne Nationalstaat bildete sich zunächst über die Sicherung des Gewaltmonopols über ein begrenztes Territorium und die dort lebende Bevölkerung. Der Beginn der Reformation 1517 setzt einen für die Konstruktion des westfälischen Souveränitätskonzeptes entscheidenden Prozess in Gang: durch die Trennung von Kirche und Staat erfolgt auch eine allmähliche Trennung von religiösen und weltlichen Autoritätsmustern. Mit dem Augsburger Religionsfrieden 1555 entsteht ein System souveräner Staaten, dessen Formel »cuius regio, eius religio« es den deutschen Fürsten erlaubt, innerhalb ihrer Territorien ihren eigenen Glauben durchzusetzen. Für Jean Bodin (1967 [1576]) verkörpert der absolute Monarch das Prinzip der souveränen, unteilbaren und zeitlich unbegrenzten Herrschaft im Staat, wobei diese höchste monarchische Autorität von Gott legitimiert und somit dem positiven Recht übergeordnet ist (vgl. Kurtulus 2004).

Mit dem Westfälischen Frieden (1648) entstehen souveräne Territorialstaaten als politische Akteure, deren legitime Autorität nicht mehr vom Reich in Frage gestellt werden darf. Die in Münster und Osnabrück ausgehandelten Verträge gelten als »Geburtsstunde« der »westfälischen Souveränität«, tatsächlich haben sie aber keine neue politisch-territoriale Ordnung begründet. So existiert weiterhin eine Vielzahl quasi-souveräner politischer Einheiten neben vor-absolutistischen Staaten (vgl. Murphy 1996). Allerdings beendet der Westfälische Frieden die Praxis der Intervention in Religionsfragen, eine Praxis, die bis dahin völlig üblich war. In den folgenden Jahrzehnten festigt sich dieses System aus souveränen Staaten, die Norm der Nichtintervention in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates wird zu einer Gründungsnorm des internationalen Systems.<sup>2</sup> Bald konkurrieren in Europa zwei Ordnungsmodelle: die traditionelle ständische Reichsordnung des Mittelalters und die »moderne« Ordnung des souveränen Territorialstaates, deren Expansionskraft in dem Maße wächst, wie die Herrschaftskapazitäten zur effektiven Gebietsherrschaft des Souveräns zunehmen (vgl.

---

2 Krasner (1999) charakterisiert das Ordnungsprinzip der Souveränität dagegen als »organisierte Scheinheiligkeit«.

Murphy 1996: 86-100). Im Laufe der Jahrhunderte entwickeln sich neue Ideen vor allem über den »Ort« von Souveränität innerhalb eines politischen Systems. So sieht Jean-Jacques Rousseau im Gegensatz zu Bodin das kollektive Volk als Quelle der Souveränität eines Staates (Kurtulus 2004: 357f.).

Mit dem Aufkommen unterschiedlich starker, territorial verfasster, souveräner Staaten tritt das europäische Staatssystem, so Alexander Murphy, in eine anarchische Phase. Statt nach einem Ausgleich strebten europäische Kabinette nach »territorialer Lebensfähigkeit« (Murphy 1996: 94). Im ausgehenden 19. Jahrhundert haben europäische Staaten das westfälische System schließlich über die ganze Welt verbreitet, die meisten nicht-europäischen Territorien werden Kolonien des Westens. Das Kolonialsystem schafft neue räumliche Muster in Afrika, Nord- und Südamerika und Asien und führt zur weltweiten Durchsetzung unterschiedlicher Spielarten des europäischen Modells vom souveränen Territorialstaat.

Im Verlauf der Dekolonialisierungsprozesse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird der souveräne Territorialstaat zum konzeptionellen Modell für die Erlangung politischer Unabhängigkeit. Das internationale System konstituiert sich als Staatensystem, in dem die Autorität eines Souveräns als legitim gilt, wenn die anderen Staaten den Souverän als solchen anerkennen. David Strang betont, dass Anerkennung für Souveränität »konstitutiv« ist (vgl. Strang 1996). Ideen, Normen und Werte spielten dabei für die Frage, wer als souverän anerkannt wird, eine wichtige Rolle. Sie markierten die Grenze zwischen dem Raum der souveränen Staaten und dem Rest der Welt, zwischen den »Zivilisierten« und den »Unzivilisierten«. So setzt für Carl Schmitt das internationale Recht die Bedingungen für die Kontrolle der »Unzivilisierten«: »Eine Nation, die nicht zivilisiert ist, ... kann nicht Mitglied der Staatsgemeinschaft sein. Sie würde nicht als Subjekt, sondern als Objekt der Gesetze der Gemeinschaft betrachtet werden. Mit anderen Worten, sie wäre Besitz einer anderen, zivilisierten Nation, eine Kolonie oder ein koloniales Protektorat« (Schmitt 1997: 39).

## **Souveränität in Südostasien**

Mit dem Zweiten Weltkrieg wurde Südostasien also zu einem »Aggregat aus Nationen« (vgl. Abb. 1). Post-koloniale politische Führer und eine westlich-politikwissenschaftlich dominierte Sichtweise auf das heutige Südostasien haben laut Donald Emmerson dazu geführt, dass die Region zwischen China und Indien eher als eine Region von territorial definier-

ten Nationalstaaten denn als interdependenter Raum kultureller Zonen und transnationaler Interaktionen begriffen wird (vgl. Emerson 1984: 11-16). Auch wenn die Staaten Südostasiens in ihrer heutigen Form aus der Kolonialzeit stammen, beginnen Konzepte von staatlicher Organisation in Südostasien nicht erst mit dem Auftreten der westlichen Kolonialmächte. Politische Einheiten in Südostasien teilten nicht dieselben historischen Erfahrungen wie in Westeuropa, sie teilten nicht einmal innerhalb der Region dieselben Erfahrungen.

Abbildung 1: Südostasien als »Aggregat aus Nationen«



(Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/south\\_east\\_asia\\_pol\\_2003.pdf](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/south_east_asia_pol_2003.pdf))

Der Historiker O.W. Wolters (1982) hat vorkoloniale Reiche in Südostasien als »Mandalas« charakterisiert, vormoderne politische Einheiten,

die zwischen dem siebten und dem 14. Jahrhundert existierten. Diesen »*polities*«<sup>3</sup> fehlte die für westfälische Staaten spezifische Territorialität. Sie repräsentierten eine besondere Form von politischer Organisation und moralischer Autorität, die es zulassen, von einer eigenständigen politischen Ordnung in Südostasien zu sprechen. Wolters beschreibt, wie sich in »vormoderner« Zeit ein gemeinsames Muster intra-regionaler Autorität durch ein Netz sich oftmals überlappenden Mandalas oder »Königskreise« entwickelt hat, in denen ein König mithilfe göttlicher, universaler Autorität seine persönliche Hegemonie über die anderen beanspruchen konnte. So kam es zu sich überlappenden Herrschaftsverhältnissen und ausdifferenzierten hierarchischen Vasallenbeziehungen zwischen den vorherrschenden Staaten und kleineren Tributstaaten, die deren Oberhoheit anerkannten, um ihre eigene Autonomie zu bewahren (vgl. Wolters 1999). Für den vormodernen südostasiatischen Staat war es also nicht in erster Linie entscheidend, ein bestimmtes Territorium zu beherrschen, vielmehr gründete politische Macht auf hierarchischen Beziehungen zwischen dem Herrscher und seinen tributpflichtigen Vasallen.<sup>4</sup>

Nicholas Tarling weist darauf hin, dass im vorkolonialen Südostasien das Konzept der »Grenze«, die Vorstellung eines geographisch festgelegten Herrschaftsbereichs eines Staates, »ungewöhnlich, wenn nicht unbekannt« war. Was im dünn besiedelten Südostasien zählte war »*allegiance*«, Treue, die Zugehörigkeit zu einem mächtigen Patronagenetzwerk. Staaten konnten aufsteigen oder zerfallen, doch äußerte sich dies nicht in territorialen Zugewinnen oder Verlusten, sondern in der Zahl der Anhänger, die ein Herrscher mobilisieren konnte (Tarling 1998: 47). Klientelistische Patronagebeziehungen spielten dabei eine zentrale Rolle zwischen Herrschern und Beherrschten.

Karl Jackson hat gezeigt, dass traditionelle javanische Vorstellungen von Macht und sozialer Organisation bis heute die politische Kultur in Indonesien entscheidend prägen (Jackson 1978). In hohem Maße personalisierte Beziehungen diffuser gegenseitiger Verpflichtungen zwischen Patron und Klienten bestimmen von der Dorfebene bis zum Präsi-

---

3 Bereits seit den ersten nachchristlichen Jahrhunderten existierten in Festlandsüdostasien frühe Königreiche wie Funan, Champa, Angkor, Pagan und Ayutthaya. Im maritimen Raum bildeten sich Reiche wie Mataram, Srivijaya, Singhasari und Majapahit.

4 Die frühe Geschichtsschreibung westlicher Historiker wurde der südostasiatischen Wirklichkeit nicht gerecht. Es galt, diese den europäischen Konzeptionen anzupassen: sich überlappende Souveränitäten der Mandalas wurden in abgrenzbare Territorialstaaten reorganisiert. Seit den letzten Jahren bemühen sich Historiker, diese Verzerrungen im Bild von Südostasien zu korrigieren (vgl. Legge 1999).



tenpalast das soziale Leben in Indonesien. Indonesier beschreiben dieses komplexe System als *Bapakismus*. Der *Bapak* (Vater) ist der Anführer eines Kreises von Klienten, die von ihm materielle, aber auch spirituelle und emotionale Unterstützung erwarten. Im Gegenzug wird von diesen, den *Anak Buah* (Kindern) erwartet, ihren Patron in jeglicher Hinsicht zu unterstützen, ihm Achtung, Respekt, politische Unterstützung entgegenzubringen. Jackson nennt diese Art von Patronagebeziehungen den »sozialen Kitt«, der indonesische Institutionen zusammenhält (Jackson 1978: 35). Solche auf die Person bezogenen, klientelistischen Patronagebeziehungen waren etwa im malayisch-indonesischen Archipel die wichtigste Grundlage für politische Macht. Herrschaft basierte in vor-modernen Staaten, den sogenannten *negeris*, an Flüssen oder Küsten gelegene Fürstentümer und Sultanate, auf komplexen Folgschaften, die durch die Verteilung von Ressourcen aller Art gesichert werden mussten. Zur Versorgung mit Ressourcen dienten der Handel mit Gewürzen, Sklaven oder Bodenschätzen, aber auch Piraterie galt als legitime wirtschaftliche Aktivität (Steinberg et al. 1987: 148).

Der Historiker Anthony Reid hat die religiösen Vorstellungen und die sozialen und rituellen Praktiken der Menschen in Südostasien untersucht. Er identifizierte soziale Institutionen und Praktiken wie das Konzept des Geisterglaubens, der alle lebenden Dinge animiert sowie die Bedeutung der Schuld als Determinante gesellschaftlicher Verpflichtungen (Reid 1993, vgl. aber auch schon Mauss 1968). Im vormodernen Südostasien zeigt sich, wie unterschiedliche Souveränitätskulturen im Vergleich zum westfälischen Modell konstruiert wurden: die souveränen Herrscher jener politischen Einheiten, die lange vor der Unabhängigkeit der modernen Staaten existierten, sicherten sich ihre Legitimität durch rituelle Zeremonien, durch den Bau von Tempelanlagen oder durch die Selbstdarstellung des Souveräns als Gott-König. Diese frühen Staaten haben im Gegensatz zum heutigen Souveränitätskonzept eben nicht abgeschlossene Territorien demarkiert, auf denen sie die ausschließliche und höchste Autorität ausübten. Politische Macht war weniger *territorial* als *rituell* definiert.

In der korrekten Ausführung eines Rituals manifestierte sich in der Glaubenswelt der Menschen die höchste Form von Macht.<sup>5</sup> Diejenigen,

---

5 Die Funktion des Rituals ist die Verwandlung von Zufälligem in Ordnung. Rituale spiegeln somit nicht nur die soziale Wirklichkeit wider, sie konstruieren sie. Die »kulturelle Performance« dient zugleich der Darstellung und der Reproduktion kultureller Sinn- und Handlungsmuster. Ähnlich wie »performative Aussagen« bewirken Rituale als kommunikative Handlungen allein durch ihre Ausführung eine soziale Beziehung zwischen den Akteuren. So zeigt Clifford Geertz am Beispiel des balinesischen Hahnen-

denen die Teilnahme an bestimmten vorgeschriebenen Ritualen erlaubt war, waren nach dieser Definition die »mächtigsten« Mitglieder einer Gemeinschaft. In den hinduisierten Staaten Südostasiens erhielten Gott-Könige durch religiöse Rituale die kosmische Ordnung aufrecht (vgl. Pye 1985: 38f). In dieser Vorstellung war das Wohlergehen des ganzen Volkes von der Aufrechterhaltung dieser kosmischen Ordnung und dem Schutz vor übernatürlichen Mächten abhängig. Clifford Geertz hat das hinduisierte Bali als Modellstaat für ritualisierte Herrschaft beschrieben, in dem Macht davon abhing, dass Mensch und Gesellschaft im Gleichgewicht mit der kosmischen Ordnung standen (vgl. Geertz 1980).

In den frühen Königreichen von Angkor, Burma sowie auf Sumatra und Java wurde das indische Konzept vom Gott-König und seiner ritualisierten Autorität übernommen. Hier manifestierte sich Macht in Form von religiösen Tempelbauten als Ausdruck königlicher Herrschaft. Das Herrschaftsideal des Gott-Königs bedeutete, dass Macht eine sakrale Qualität hatte, die nicht herabgesetzt und für profane, utilitaristische Zwecke gebraucht werden durfte. Vielmehr war es Aufgabe des Herrschers, all seine Kraft in rituelle Handlungen im Kampf zwischen bösen und guten Geistern zu investieren.

Obwohl mit der Indisierung Südostasiens keine Übernahme des indischen Kastensystems einherging, findet sich doch die Vorstellung einer festen sozialen Ordnung, in die jeder Mensch seine ihm bestimmte Rolle als Teil der kosmischen Ordnung auszufüllen hat. Hierzu gehört das im Buddhismus verankerte Prinzip der Reinkarnation, dass die hierarchische Ordnung der Gesellschaft stützt. Indem die Menschen ihre soziale Stellung akzeptieren, stabilisieren sie diese kosmische Ordnung und schützen sich vor übernatürlichen Kräften. Konsequenz dieses Konzepts von ritualisierter Macht waren zum einen das Gefühl, dass der »Ort« der Macht außerhalb eines bestimmten Akteurs lag – etwa in übernatürlichen Mächten – und zum anderen, dass die Beziehung von Ursache und Wirkung bisweilen äußerst komplex und zum Teil sogar unsichtbar sein konnte. Die Existenz von übernatürlichen Mächten ließ den Akteur schwach und außerweltlichen Kräften ausgeliefert erscheinen. Die Macht eines Herrschers wurde nicht als Summe von Teilen, etwa seiner Verbündeten aufgefasst, da sich die entscheidenden Faktoren jenseits der Befehlsgewalt eines Akteurs befinden konnten. Somit waren eine rationale Einschätzung der eigenen Kräfte oder der des jeweils Anderen schlichtweg unmöglich. In Südostasien führte dies so weit, dass – bis in die Gegenwart – Astrologen und Wahrsager Entscheidungsfindungspro-

---

kampfes, dass das Ritual die sozialen Machtstrukturen der extrem hierarchisierten Gesellschaft auf Bali widerspiegelt (vgl. Belliger/Krieger 1998).

zesse bestimmten, deren Urteil kaum »objektiv« war. Die Allgegenwärtigkeit, mit der mit dem Eingreifen übernatürlicher Mächte gerechnet werden musste, führte zugleich zu äußerst verschlungenen Vorstellungen von Ursache-Wirkungs-Schemata im politischen Prozess (vgl. Pye 1985: 45ff.).

Als schließlich die ersten Europäer in Südostasien auf den Plan traten, trafen westliche rational-territoriale und südostasiatische ritualisierte Vorstellungen von Macht, Autorität und Legitimität erstmals aufeinander. Die westlichen Kolonialmächte wurden mit dem Problem der multiplen Souveränität konfrontiert: kleinere Staaten zahlten Tribut an zwei oder manchmal drei Oberherren. Die vormodernen politischen Einheiten in der Region wurden von den Kolonialmächten nicht als gleichberechtigte, unabhängige Akteure anerkannt. David Strang schreibt, dass den nicht-westlichen politischen Einheiten die »Legitimität« fehlte, die anderen Akteuren im internationalen System zugebilligt wurde. Sie waren nicht »Mitglieder der westlichen Annerkennungs-Gemeinschaft« und konnten deshalb auch keine Unterstützung von Dritten auf der Basis einer geteilten Identität oder gemeinsamer Interessen mobilisieren (Strang 1996: 33).

Im Gegenteil, die westlichen Kolonialmächte entwickelten Praktiken, die der Vorstellung einer Gesellschaft formal gleichberechtigter souveräner Staaten entgegenstand. Die Europäer benutzten dabei vorwestfälische Formen geteilter Souveränität wie das Protektorat, sie kompromittierten die Autorität formal souveräner Akteure oder nutzten Formen politischer »Suzeränität« (Strang 1996: 24). So regierte die Holländische Ostindien-Compagnie Java über lokale Herrscher und Vasallen, die Tribute an die Holländer zahlen mussten und dafür ihre traditionellen Praktiken und Strukturen erhalten konnten. Da die holländischen Kolonialherren weder willens noch in der Lage waren, die tatsächliche politische Kontrolle über Millionen Javaner auszuüben, akzeptierten sie das etablierte Machtsystem und nutzten es für ihre Zwecke (Steinberg et al. 1987: 151-159).

Nichtsdestotrotz veränderten die westlichen Mächte auch die lokalen Strukturen. Geleitet von der westlichen, politisch-legalen Staatsvorstellung einer einzigen, höchsten, politischen Hierarchie begannen die Kolonialmächte, das bestehende System zu verändern und die als »chaotisch« wahrgenommenen politischen Beziehungen zu »ordnen«. Im 18. und 19. Jahrhundert wurden sich vormals überlappende »rituelle Souveränitäten« in territorial verfasste Nationalstaaten reorganisiert, die zum

Teil bis heute bestehen.<sup>6</sup> Die Kolonialmächte übernahmen dabei nicht einfach die Kontrolle über bereits existierende Staaten, sie kreierten vielmehr neue politische Bezugsrahmen, die die gewachsenen politischen und sozialen Strukturen veränderten (Steinberg et al. 1987: 173). Die verschiedenen südostasiatischen Staaten machten dabei sehr unterschiedliche Kolonialerfahrungen; eine wichtige Ausnahme bildet lediglich Thailand, das als einziges Königreich der Region nach einem internen Modernisierungsprozess die staatliche Unabhängigkeit bewahren konnte (Strang 1996: 40-43). Zwar ist die politische Grenzziehung in Südostasien während der Zeit des Imperialismus nicht so künstlich verlaufen wie etwa in Afrika, dennoch entsprechen die heutigen Staaten nirgendwo den historischen Gegebenheiten. So reflektiert das heutige Kambodscha nur wenig von den alten Khmer-Reichen, das heutige Indonesien ist ein historisches Kunstprodukt, während für die Entwicklung Südasiens maßgebliche Völker wie die Mon und die Cham ohne eigenen Staat aus der Phase der Dekolonialisierung hervorgingen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Souveränität dieser Staaten (im westfälischen Sinne) von den westlichen Mächten anerkannt. Unter anderem ist die Republik Indonesien aus dieser Neuorganisation im Dezember 1949 als unabhängiger Staat hervorgegangen (Steinberg et al. 1987: 173).

### **Konsequenzen lokaler Souveränitätskonstruktionen – das Beispiel der Molukken<sup>7</sup>**

Indonesien besteht aus dem größten Archipel der Welt mit über 13.000 zum Teil weit voneinander entfernten Inseln, die sich von Sabang an der nördlichen Spitze von Sumatra bis Merauke nahe West Papua erstrecken (vgl. Abb. 2). In Indonesien leben etwa 225 Millionen Menschen, die sich in über 300 Ethnien aufteilen. Nach Jahren der niederländischen Kolonialherrschaft wurde das westfälische Souveränitätsmodell in Form des territorialen Nationalstaats von den neuen politischen Eliten über-

---

6 Die Idee des territorial verfassten Staates war nicht völlig neu in Südostasien, da sowohl China als auch Vietnam bereits ihre Staaten als umgrenzte Territorien konstruiert hatten. Trotzdem stießen westliche (wie chinesische) Politikkonzepte auf eine Region, in der politische Akteure multiple Autoritäten anerkannten.

7 Dieser Abschnitt bezieht sich im wesentlichen auf ein noch unveröffentlichtes Papier, das Josephus Platenkamp im Juni 2006 auf einer internationalen Konferenz des Instituts für Ethnologie der Universität Münster zum Thema »The ritual articulation of cultural identity and socio-political order in Indonesia« vorgestellt hat (Platenkamp 2006).

nommen. Dabei setzte sich bei der indonesischen Elite eine holistische Konzeptualisierung von Staat, Nation, Gesellschaft und Territorium durch, die von einer Vision unteilbarer Macht und totaler Zentrums-Orientierung dominiert wurde (Kreuzer 2004: 14). Hierzu berief sich der indonesische Staat auf die Tradition früher javanischer Reiche wie Srivijaya oder Majapahit. In diesen vormodernen Reichen war der totale Machtanspruch jedoch vorwiegend symbolischer Natur, da zur tatsächlichen Umsetzung effektiver Gebietsherrschaft die Machtmittel nicht ausreichten. Diese Konzeption von politischer Macht gründet in javanischen Herrschaftspraktiken und wird bis heute in Form der Staatsideologie *Pancasila* als eine an »indonesischer« Kultur und Tradition angepasste Antwort auf die Anforderungen der Moderne dargestellt (Kreuzer 2004: 14). Die indonesische Nation wurde dabei als

»Fortuschreibung der javanischen Reiche begriffen, so dass javanische Geschichte zur nationalen Geschichte umdefiniert wurde. Damit aber wurde das Projekt des Nation-building von der Perspektive der vielen nicht-javanischen Minderheiten zu einem hegemonialen Projekt, mittels dessen die eigene Kultur und Geschichte marginalisiert sowie die Dominanz einer ethno-kulturellen Gruppe über alle anderen festgeschrieben und ideologisch unterfüttert werden sollte.« (Kreuzer 2004: 17, vgl. auch Geertz 1963: 105-157)

Abbildung 2: Indonesien



(Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/indonesia\\_pol\\_2002.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/indonesia_pol_2002.jpg))

Die lokale Politik wird aber auch von anderen indigenen Herrschaftskonzepten beeinflusst, die ebenfalls an traditionelle lokal definierte Vorstellungen anknüpfen. Werden solche Konzepte in Frage gestellt, kann es zu Konflikten kommen, da kulturelle Ideen, Normen und Werte betroffen sind, die für Menschen von elementarer Bedeutung sind. Die Konsequenzen solcher Konflikte sollen am Beispiel der Molukken nachgezeichnet werden.

Die Molukken, in kolonialer Zeit auch als Gewürzinseln bekannt, sind eine Inselgruppe zwischen Sulawesi und Neuguinea. Sie umfassen ein Gebiet von 74.505 km<sup>2</sup> mit 2,1 Millionen Einwohnern. Die Portugiesen errichteten hier die ersten europäischen Stützpunkte 1512, um die Gewürzrouten nach Europa zu kontrollieren. 1663 kamen die Molukken in niederländischen Besitz. Die Molukken sind heute in die indonesischen Provinzen *Maluku* im Süden und *Maluku Utara* im Norden unterteilt. Nur wenige Monate, nachdem die holländische Regierung die Souveränität Indonesiens anerkannt hatte, kam es auf den südlichen Molukken zur ersten Rebellion gegen die junge Republik, als sich die »Südmolukkische Republik« im April 1950 für unabhängig erklärte. Diese Unabhängigkeitsbestrebungen wurden jedoch von der indonesischen Zentralregierung mit militärischer Gewalt unterdrückt.

In Folge des Autoritätsverfalls der indonesischen Republik durch die Asienkrise Mitte der 1990er Jahre scheinen sich auf den Molukken vormoderne Ordnungsvorstellungen wiederzubeleben. 1999 kam es zu Zusammenstößen zwischen christlichen und muslimischen Einwohnern mit Tausenden von Toten und Vertriebenen (vgl. Aldahar 2000). Die zunächst als religiös motiviert bewerteten Unruhen resultierten offenbar in der von der Zentralregierung betriebenen »*transmigrasi*«-Politik, wonach im großen Umfang Indonesier anderer Ethnien angesiedelt wurden, die dem indonesischen Staat loyaler galten als die indigene Bevölkerung (Kingsbury 2002: 153-156). Die tatsächlichen Ursachen dieses Konfliktes scheinen aber tiefer zu liegen, denn durch die Umsiedlungspolitik sollten die lokalen Machtgefüge in den molukkischen Provinzen verändert werden.

Hierdurch brach ein alter Konflikt zwischen den Sultanen von Ternate und Tidore um die politische Vorherrschaft wieder auf. Ternate und Tidore sind Vulkaninseln in der heutigen Provinz *Maluku Utara*. Beide entwickelten sich im 16. Jahrhundert zu bedeutenden Sultanaten, die zeitweise über die Inseln Halmahera, Buru und Ambon und somit die Zentren des Gewürzhandels herrschten. Seit dem 16. Jahrhundert war der Sultan von Ternate in einen Machtkampf mit dem Sultanat von Tidore um die politische Oberherrschaft über die Nordmolukken verwickelt. Um dieses Ziel zu erreichen, mobilisierten beide Sultanate Militär-

und Handelsbündnisse mit den europäischen Mächten in der Region. Im Gegensatz zur heutigen Situation, in der die Institutionen der Republik Indonesien eine höhere Ebene politischer Ordnung bilden, scheint in der Vergangenheit keine über die antagonistische Beziehung zwischen Ternate und Tidore hinausgehende Autorität existiert zu haben (vgl. Platenkamp 2006).

Jahrhunderte später beanspruchen nun sowohl Tidore als auch Ternate den Sitz der Hauptstadt der neu gegründeten nordmolukkeschen Provinz. In der Folge dieser Streitigkeiten wurden die traditionellen Loyalitäten zu den Sultanen und Tributbeziehungen mit früheren Dependancen erneuert, die bis in die vorkoloniale Periode der nordmolukkeschen Geschichte zurückreichen. Diese Loyalitäten und Patronagebeziehungen konstruieren eine indigene, völlig eigenständige Konzeption von Souveränität. Laut Platenkamp (2006) sind die auf den Nordmolukken existierenden Modelle von Souveränität in »kosmologischen« Glaubensstrukturen begründet. Sie unterscheiden zwischen dem autochthonen und dem fremden Ursprung einer Gesellschaft und gehen davon aus, dass Souveränität aus primordialen Austauschprozessen und daraus folgenden kosmologisch sanktionierten Verträgen zwischen autochthonen Gesellschaften und fremden Herrschern entsteht (vgl. etwa P.E. de Josselin de Jong 1951, Lewis 1988). So glaubten die Menschen auf einigen von Ternate abhängigen Inseln, der Sultan sei der »Herr des Wassers« und als solcher – kosmologisch betrachtet – ein absoluter, universaler Souverän.

Diese vormodernen Formen von Herrschaft ermöglichten es den Sultanen von Ternate und Tidore riesige Gebiete der Nordmolukken zu beherrschen. Souveränität erlangt hier Legitimität nicht durch ihre Niederlegung in positivem Recht, sondern durch die periodische Geltendmachung bestimmter ritueller Handlungen. Damit Souveränität immer wieder von neuem autorisiert ist, muss sie immer wieder rituell konstruiert werden (vgl. Barraud et al. 1984).<sup>8</sup> Dies manifestierte sich auf Ternate zum einen durch die zeremonielle Ausstellung von fürstlichen Insignien, die von der »Grandeur« des Sultans zeugten. Diese Insignien, etwa Juwelen und rituelle Waffen, wurden alljährlich von Vertretern der verschiedenen Dependancen in einer großen Prozession vom Palast des Sultans zur Moschee getragen. Die »Größe« des Herrschers zeigte sich aber nicht nur durch die königlichen Attribute, die er bei seinen zeremoniellen Pflichten zur Schau trug. Sie spiegelte sich auch im Palastleben wie-

---

8 Interessanterweise identifiziert der Münsteraner Mediävist Gerd Althoff (2003) bei der Untersuchung ritueller Symbolik und Herrschaftsausübung im europäischen Mittelalter ganz ähnliche Praktiken.

der, in der Hof-Etikette, im Zustand der Großen Moschee und vor allem in der Teilnahme »weltlicher« und »überweltlicher« Bediensteter aus allen abhängigen Gebieten an den Hofzeremonien. Nicht zuletzt manifestierte sich die Autorität des Sultans in genau definierten Tributzahlungen, die die abhängigen Gebiete dem Herrscher alljährlich darzubieten hatten.

Platenkamp betont, dass die Idee ausschließlicher und universeller Souveränität lediglich auf ritueller Ebene umgesetzt wurde. Politisch war die Souveränität des Sultans der Beziehung zwischen dem Herrscher und dem Königreich sowie der kosmologischen Rolle der Vorfahren in Nord-Halmahera untergeordnet. In der politischen Struktur Ternates hatte der Sultan den Status der einzelnen Domänen unter seiner Souveränität zu berücksichtigen. Erst durch die Teilnahme von Vertretern der vier »Großen Häuser« an den Ritualen wurde seine Autorität legitimiert. Die Vertreter der Häuser wirkten bei Zeremonien mit und lebten bei Hofe. Den Häusern standen religiöse und weltliche Ämter zu und sie vertraten die abhängigen Gebiete des Sultanats im Staatsrat.

Auf Nord-Halmahera, einer der abhängigen Dependancen, hatte der rituelle Transfer von Geld eine essentielle Bedeutung für die Neukonstruktion von Souveränität.<sup>9</sup> So wurde Geld in dieser Konzeption von kosmologischer Souveränität als Medium bewertet, eine Blutschuld – etwa einen Totschlag – gegenüber den Ahnen rituell zu begleichen. Die Umtauschstandards, die benutzt wurden, um den rituellen Wert eines Geldbetrages zu berechnen, wurden von kosmologischen Vorstellungen, den »Identitäten der Vorfahren«, abgeleitet. Der »tatsächliche« Geldwert, der etwa von holländischen Kolonialbehörden oder später vom indonesischen Staat ausgegeben wurde, war gegenüber diesem »kosmologischen« Wert nachrangig. Die rituelle Artikulation dieser kosmologischen Identitäten auf Nord-Halmahera gründete in vormodernen Vorstellungen, die die Souveränitätsansprüche der nachfolgenden Staaten, in die diese Gesellschaften integriert wurden, nicht nur über-

---

9 Da die Mitglieder einer Gesellschaft in ihrer Glaubensvorstellung ihr Leben von kosmologischen Ursprüngen erhalten, sind sie fortwährend in der Schuld gegenüber Gottheiten und Ahnen. Die Kontinuität der Gesellschaft benötigt die regelmäßige Erneuerung des »Geschenks des Lebens« durch Opfergaben und Rituale. In solchen nicht-modernen Ideologien wird Souveränität durch solche »kontinuierlichen Reihen von Rückzahlungen [primordialer Schulden] erst konstruiert« (Aglietta et al. 1998: 21). Nicht der Staat schuldet dem souveränen Volk die Leistung von Sicherheit oder Wohlfahrt, sondern die Gesellschaft schuldet ihre Souveränität kosmologischen Ursprüngen. Platenkamp (2006) nennt diese Konstruktion »kosmologische Souveränität«.



dauerten: Sie waren den modernen Souveränitätskonzepten übergeordnet.

Reformen, die im späten 19. Jahrhundert in Nord-Halmahera vom Sultan durchgeführt wurden, veränderten diese Vorstellungen in den abhängigen Gebieten, *jedoch ohne die vormoderne Konzeptualisierung von Souveränität als solche in Frage zu stellen*. Vielmehr bewirkten sie eine Integration der lokalen Gesellschaften in das politische System Ternates als rituelles Zentrum, das nun eine zusätzliche Quelle soziopolitischer Autorität repräsentierte. Die Integration der Gesellschaften von Nord-Halmahera in das Sultanat Ternate bewirkte eine Transformation der lokalen Konzeptualisierungen von Souveränität, aber noch keine Übernahme eines modernen Staatskonzeptes. So wurde vor allem der rituelle Wert für »Totengeld« in allen Gesellschaften des Sultanates standardisiert, während die »Zuständigkeit« für die Bewertung des »Lebensgeldes« – etwa des Brautgeldes bei Heiraten – weiterhin den »Ahnern« vorbehalten blieb. Im 19. Jahrhundert versuchte die holländische protestantische Kirche, in Nord-Halmahera einen radikalen Wandel durchzusetzen. Missionare bemühten sich, die auf das Geld bezogenen Ausprägungen kosmologischer Souveränität in Nord-Halmahera abzuschaffen. 1856 sollten die holländischen Kolonialbehörden das bestehende Tributsystem reformieren, indem sie ein egalitäres Staatsbürgerschaftskonzept als Modell für die Beziehung zwischen dem Herrscher und dem Sultanat einführten. Indem sie die individualistischen Glaubenssätze des Protestantismus und der Marktwirtschaft anwendete – die für die Holländer als universell gültig galten – suchte die Kirche den Vorfahren die Autorität über Leben und Tod abzusprechen und diese stattdessen dem christlichen Gott zuzuschreiben. So wollten die Missionare das »Lebensgeld« durch Ausgaben der Heiligen Bibel ersetzen – als »geschriebenes Zeugnis von Gottes universeller Souveränität« (vgl. Platenkamp 2006).

## Die Grenzen des Westfälischen Modells

Lucian Pye hat bemerkt, dass eine Vielzahl von Theorien, die zur Erklärung westlicher Erfahrungen entwickelt wurden, an der »asiatischen Wirklichkeit« scheiterte (Pye 1985: 7-10). Westliche Herrschaftsformen beruhen darauf, dass die Grenze zwischen »öffentlich« und »privat«, zwischen »staatlich« und »nicht-staatlich«, zwischen »formell« und »informell« gegeben und eindeutig bestimmbar ist. Eine Übertragung dieser »modernen« Begrifflichkeiten auf andere historische Kontexte oder außereuropäische Kulturen ist problematisch. So existieren noch heute in Südostasien Formen traditionell-charismatischer Herrschaft, die jenseits

demokratischer Institutionen und Verfahren Legitimität erzeugen. Solche Legitimationsformen werden im westlichen Diskurs häufig als »vormodern« bezeichnet. Diese Vorstellung, nach der sich Ordnungsmodelle von »vormodern« über »modern« zu möglicherweise »postmodern« entwickeln, erscheint mir zumindest implizit eurozentrisch.

Nicholas Tarling diskutiert in »*Nations and States in Southeast Asia*« den Begriff der »Unabhängigkeit«. Dabei fallen interessante Parallelen zum hier vorgestellten Souveränitätskonzept auf: Tarling schreibt, dass der Grad der Unabhängigkeit eines Staates eine Frage der Wahrnehmung sei. So können die Beherrschten eine Regierung als fremd ansehen, gleichwohl es sich um eine unabhängige Regierung indigenen Ursprungs handelt. Dagegen zählt auf zwischenstaatlicher Ebene die Anerkennung eines Staates durch die anderen Staaten. Unabhängigkeit wird so zu einer Frage der Konvention (Tarling 1998: 85-89).

In Südostasien existieren ganz unterschiedliche Modelle von Souveränität, die seit der Dekolonialisierung mit dem herrschenden Souveränitätsmodell des territorialen Nationalstaats nach westfälischem Vorbild konkurrieren. Das Modell des westfälischen Territorialstaates wurde nach Jahren der Kolonialherrschaft von den neu entstehenden politischen Einheiten übernommen. Politik wird in Südostasien aber nach wie vor von indigenen Souveränitätskonzepten beeinflusst, die an traditionelle lokale Vorstellungen anknüpfen. Werden solche autochthonen Konzepte in Frage gestellt, kann dies – wie auf den Nordmolukken – katastrophale Folgen haben. Die derzeitigen Unruhen deuten auf tiefgreifende Konflikte zwischen traditionellen und modernen Herrschaftsformen hin, die die Stabilität staatlicher Gebilde in der Region, selbst wenn sie von der internationalen Gemeinschaft als souveräne Nationen anerkannt werden, gefährdet.

Souveränität ist in Südostasien um rituelle Strukturen organisiert, die in ihrer konkreten Ausprägung je nach Gesellschaft zu variieren scheinen. In vielen Fällen in Südostasien stellt sich die Frage, wie solche »vormodernen« Souveränitätsmodelle mit den »modernen« Ideologien der heutigen Staaten koexistieren können. Darüberhinaus scheint die »Krisenregion« Südostasien die Annahme zu bestätigen, dass die Politikwissenschaft mit ihrem implizit eurozentrischen Weltbild einen blinden Fleck hat, der unsere Versuche, Phänomene in postkolonialen Staaten mit westlichen Konzepten zu erklären, an unsere konzeptionellen Grenzen stoßen lässt. Ein Ausweg aus diesem Dilemma wäre ein interdisziplinärer Ansatz, der die Ergebnisse ethnologischer, historischer und soziologischer Forschung zu berücksichtigen hätte.

## Literatur

- Aglietta, Michel et al. (1998): »Introduction«. In: Michel Aglietta/André Orléans (Hg.), *La monnaie souveraine*, Paris: Editions Odile Jacob, S. 9-31.
- Aldahar, Smith (2000): »The forgotten war in North Maluku. When local elites began to fight for the spoils of office, thousands lost their lives«. *Inside Indonesia* 63.
- Althoff, Gerd (2003): *Die Macht der Rituale. Symbolik und Herrschaft im Mittelalter*, Darmstadt: Primus Verlag.
- Barraud, Cécile et al. (1984): »Des relations et des morts. Quatre sociétés vues sous l'angle des échanges«. In: J.-C. Galey (Hg.), *Différences, valeurs, hiérarchie*, Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, S. 421-520.
- Belliger, Andrea/Krieger, David J. (Hg.) (1998): *Ritualtheorien. Ein einführendes Handbuch*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Biersteker, Thomas J./Weber, Cynthia (1996): »The social construction of state sovereignty«. In: Thomas J. Biersteker/Cynthia Weber (Hg.), *State sovereignty as social construct*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-21.
- Bodin, Jean (1967 [1576]): *The Six Books of the Commonwealth* (M.J. Tooley, trans.), New York: Barnes & Noble.
- Emmerson, Donald K. (1994): »Southeast Asia: What's in a name?« *Journal of Southeast Asian Studies* 15, 1: S. 1-21.
- Geertz, Clifford (1963): »The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states«. In: ders. (Hg.), *Old societies and new states: The quest for modernity in Asia and Africa*, London: Collier-Macmillan, S. 105-157.
- Geertz, Clifford (1980): *Negara: The Theater State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton: Princeton University Press.
- Hinsley, Francis Harry (1986): *Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Karl D./Pye, Lucian (Hg.) (1978): *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley: University of California Press.
- Jordan, Rolf et al. (Hg.) (2006): *Krisenregion Südostasien. Alte Konflikte und neue Kriege*, Bad Honnef: Pazifik Forum Band 11, S. 1-13.
- Josselin de Jong, P.E. de (1951): *Minangkabau and Negri Sembilan, socio-political structure in Indonesia*, Leiden.
- Kingsbury, Damien (2002): *The Politics of Indonesia*, Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, Stephen D. (1999): *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.

- Kreuzer, Peter (2004): »Gewalt in der Politik: Die Bedeutung kultureller Rahmung von State- und Nation-building in Malay(si)a und Indonesien«. *Asien* 90, S. 5-22.
- Kurtulus, Ersun N. (2004): »Theories of Sovereignty: An Interdisciplinary Approach«. *Global Society* 18, Nr. 4, S. 347-371.
- Legge, J.D. (1999): »The Writing of Southeast Asian History«. In: Nicholas Tarling (Hg.), *The Cambridge History of Southeast Asia. Volume One. Part One. From early times to c. 1500*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-50.
- Lewis, E.D. (1988): *People of the source. The social and ceremonial order of Tana Wai Brama on Flores*, Dordrecht: Foris Publications.
- Mauss, Marcel (1968): *Die Gabe. Form und Funktion des Austausches in archaischen Gesellschaften*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Murphy, Alexander B. (1996): »The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations«. In: Thomas J. Biersteker/Cynthia Weber (Hg.), *State sovereignty as social construct*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 81-120.
- Platenkamp, Josephus (2006): »Ritualised sovereignty in North Halmahera and its historical transformations«. Unpublished paper presented at the conference »The ritual articulation of cultural identity and socio-political order in Indonesia«, Münster 2006.
- Pye, Lucian W. (1985): *Asian Power and Politics. The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reid, Anthony (Hg.) (1993): *South East Asia in the Early Modern Era: Trade, Power and Belief*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schmitt, Carl (1997): *Land and Sea*, Washington D.C.: Plutarch Press.
- Steinberg, David Joel (Hg.) (1987): *In Search of Southeast Asia. A Modern History*, Revised Edition, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Strang, David (1996): »Contested sovereignty: the social construction of colonial imperialism«. In: Thomas J. Biersteker/Cynthia Weber (Hg.), *State sovereignty as social construct*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 22-49.
- Tarling, Nicholas (1998): *Nations and States in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wolters, Oliver W. (1999): *History, Culture, and Region in Southeast Asian Perspectives*, Cornell: Southeast Asia Program Publications.

## **Zur Interaktion von Demokratie, traditionellen Ordnungssystemen und Gewalt in Südasien**

---

MIRJAM WEIBERG-SALZMANN

Nach dem Ende des Kalten Krieges haben sich die globalen Konfliktkonstellationen verändert. An die Stelle des Ost-West-Gegensatzes traten neue diversifizierte Problemlagen, wie die Zunahme ethnisch und religiöser Kriege oder der internationale Terrorismus. Um Krieg- oder Gewaltprozesse zu erklären, gerieten seit den 1990er Jahren verstärkt innerstaatliche Ordnungssysteme in das Blickfeld der Internationalen Politik. Mit der Theorie des »Demokratischen Friedens« konnte scheinbar sogar ein direkter Zusammenhang zwischen dem politischen Ordnungssystem und der Gewaltneigung eines Staates proklamiert werden. Eine der Hauptthesen der Theorie ist, dass demokratische Systeme nach innen und außen pazifizierend wirken sollten. Entgegen der Annahme einer »dritten Welle der Demokratisierung« und mit ihr der Einhegung von Konflikten konnte aber beobachtet werden, dass eine wachsende Anzahl demokratischer Länder von tiefgreifenden Konflikten und langjährigen Bürgerkriegen erschüttert wurden (vgl. Gurr 1993). Das traf insbesondere für den afrikanischen und den asiatischen Kontinent zu.

Entsprechend stellt sich die Frage, wie sich die Koexistenz von Gewalt (z.B. Bürgerkriege) und demokratischer Ordnung erklären lässt. Eine Erklärungsmöglichkeit bietet der Rekurs auf die Persistenz traditioneller, kultureller Ordnungsmuster und Praxen: Hier wird davon ausgegangen, dass sich entgegen der Annahmen der Modernisierungs- und Demokratisierungstheorie kulturelle Identitäten nicht auflösen und traditionelle Bindungen nur z.T. durch säkular-nationale und bürgerliche

Werte ersetzt wurden. Stattdessen blieben traditionelle Ordnungsstrukturen ein wesentlicher Faktor des persönlichen, gesellschaftlichen und politischen Lebens. Sie spielen weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Definition von Staat und Nation, der Bestimmung von Gruppenzugehörigkeit und den Herrschaftspraxen der Eliten. Formal demokratisch, blieben die alten Loyalitäts- und Legitimationsmuster erhalten bzw. amalgamierten zu einem neuen hybriden System. Mit der Demokratie wurden die alten Machtkonstellationen und -kämpfe nicht aufgelöst, sondern verschärften sich unter dem zunehmenden Konkurrenzdruck des demokratischen Wettbewerbs. Globale und nationale Ordnungskonzepte, die fast immer aus westlicher Perspektive gedacht werden, bedürfen daher spezifischer Modifizierungen, wenn sie ihre Funktion erfüllen sollen. Die reine Affirmation eurozentrischer Konzepte kann leicht zu kontra-produktiven Ergebnissen (z.B. Gewalt) führen.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie »Ordnung« im kulturellen Kontext Südasiens gedacht wird und welche Auswirkungen dies auf das universelle Ordnungskonzept der Demokratie hat. Dabei soll insbesondere das Verhältnis von Gewalt und Ordnung analysiert werden. Die Frage, ob unterhalb der formal-demokratischen Ebene bestimmte Ordnungsstrukturen existieren, die Gewalt z.B. als Ressource von Herrschaft begünstigen, stützen, einfordern oder institutionalisieren, soll am Fall einer der ältesten asiatischen Demokratien (Sri Lanka) dargestellt werden. Sri Lanka eignet sich aus mehreren Gründen für die Fallanalyse: erstens ist das Land relativ klein und die Zahl der Akteure ist begrenzt; es verfügt zweitens über eine langjährige demokratische Tradition; drittens herrscht dort bereits seit 1983 ein ethnischer Bürgerkrieg und viertens besitzt das Land eine für Südasien verallgemeinerungsfähige Ordnungsstruktur.

## **Analytischer Rahmen**

### **»One size fits all?«**

Die auf die Binnendimension des demokratischen Friedens (DF) gerichtete Forschung (civil democratic peace) und die Demokratie- und Transformationstheorie legen einen engen Zusammenhang zwischen demokratisch-politischer Ordnung und gewaltfreier Bearbeitung von Konflikten nahe.<sup>1</sup> Es wird angenommen, dass demokratisch verfasste Staaten

---

1 Vgl. zum Demokratischen Frieden Czempiel (1996); Gantzel/Schwinghammer (1995); Nielebock (1993).

besser als alle anderen in der Lage sind (komplexe) Konflikte auf gewaltfreie Weise zu verhandeln oder beizulegen.

Diese Annahme wird aber durch verschiedene empirische Beobachtungen in Frage gestellt. In vielen multiethnischen Gesellschaften der ›Dritten Welt‹ können stabile demokratische Systeme und massive Gewalt langfristig koexistieren, obwohl die Forschung zum Demokratischen Frieden aufgezeigt hat, dass ein erhöhtes Gewaltniveau nur in der frühen Phase der Demokratisierung zu erwarten wäre, im Verlauf der Konsolidierung der Demokratie aber absinken müsste (vgl. Hegre/Ellingsen/Gates/Gleditsch 2001; Ellingsen/Gleditsch 1997).

Dennoch ist es kaum einer der Demokratien jenseits der ›Ersten Welt‹ gelungen, tiefe gesellschaftliche Bruchlinien (z.B. ethnische oder religiöse Konflikte) und daraus entstehende Spannungen gewaltfrei zu bearbeiten. Wie lässt sich diese Diskrepanz zwischen Theorie und Empirie erklären? Zu beachten ist, dass sich die Problemfälle weitestgehend auf Länder der ›Dritten Welt‹ mit extrem ungünstigen sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen beschränken. Es wäre also durchaus denkbar, dass der Endpunkt der Demokratisierung in manchen Gesellschaften jenseits der ›Ersten Welt‹ Länder das Gegenteil einer stabilen gewaltfreien Ordnung ist. Abgeleitet ergibt sich daraus die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Demokratie in der ›Dritten Welt‹ und nach dem Sinn und Zweck einer forcierten Demokratisierung derselben, wie sie heute von einflussreichen Staaten der internationalen Gemeinschaft betrieben wird.

Meine Ausgangshypothese lautet, dass die formale politische Ordnung (i.e. Demokratie) nicht direkt kausal wirkt, sondern in ihrer Bedeutung für das Konflikt- und Gewaltverhalten vom kulturellen Umfeld und den sozialen Praxen abhängt. Aufgrund dieser Abhängigkeit von spezifischen kulturellen Mustern und tradierten sozialen Praktiken erweisen sich demokratische Systeme in heterogenen Gesellschaften als unzureichender Faktor zur Einhegung von Gewalt – im Gegenteil sie können sogar selbst Gewalt verschärfende Dynamiken in Gang setzen.

Kultur und formales Institutionenset sind interdependent: Kulturen stellen jeweils unterschiedlich (gewalthaltige) Handlungsrepertoires zur Verfügung. Formale politische Institutionen wiederum bilden einen Rahmen, innerhalb dessen das gesellschaftliche Handeln abläuft und der damit seinerseits auf die kulturellen Handlungspräferenzen einwirkt. Durch das kulturell gerahmte Handeln der politischen Eliten innerhalb der Institutionen entwickelt sich ein unterschiedlich gewalthaltiges Konfliktverhalten. Kulturelle Muster und soziale Praktiken verformen institutionelle Ordnungsentwürfe, so dass unterschiedlich gewalthaltige politische Praxen der Konfliktbearbeitung entstehen.

Für die Institutionalisierung gewaltfreier Ordnungen in der ›Dritten Welt‹ ist es daher notwendig, die Ausprägungen der kulturellen Muster zu bestimmen, die als ursächlich für die unterschiedliche Gewalthaltigkeit politischer Konfliktbearbeitungsstrategien zwischen gesellschaftlichen Gruppen gelten können. Dieser Ansatz soll zudem über Arbeiten hinausweisen, die davon ausgehen, dass gewaltsam ausgetragene Konflikte vor allem auf kulturellen Abgrenzungsprozessen beruhen; dass also die Tatsache der Grenzziehung zentral ist und nicht der Inhalt, durch den sich die konkreten Kulturen definieren.<sup>2</sup> Demgegenüber geht es im vorliegenden Paper darum, aus der Analyse des konkreten Zusammenspiels von Kultur und formal-demokratischem Setting Prägungsmuster des Konfliktverhaltens zu isolieren und Ansätze für eine verallgemeinernde Hypothesenbildung zum Zusammenhang zwischen Kultur, Demokratie und Gewalt zu liefern.<sup>3</sup>

### **Kognitive Cluster als Fundamente von Konfliktverhalten: Politische Patronage auf kommunalistischer Basis**

Die Ordnungssysteme des südasiatischen Raumes zeichnen sich durch eine Reihe gemeinsamer Merkmale aus (vgl. Baxter/Malik u.a. 1993). Während sich die Ordnungs- und Sozialstrukturen auf der kognitiven Ebene am treffendsten durch das Konzept des Kommunalismus<sup>4</sup> beschreiben lassen, finden sie sich auf der Ebene der Handlungspraxen als Konzept der (politischen) Patronage wieder.

Aus westlicher Perspektive handelt es sich beim Kommunalismus um ein hybrides Übergangsphänomen und Entwicklungshindernis auf dem Weg zu einem modernen Nationalstaat – bestenfalls wird der Kommunalismus eine subkontinentale Version des europäischen Natio-

---

2 Vgl. Avruch (1998); Eller (1999); Ross (1993); Schmidt/Schroeder (2001).

3 Vgl. die Arbeiten der Forschungsgruppe III, 2 (Kreuzer, Zinecker, Weiberg) der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Unter: <http://www.hsfk.de>.

4 Der Terminus Kommunalismus leitet sich von dem englischen Begriff communal/ communalism = die örtliche Ebene betreffend ab. Im südasiatischen Kontext wird der Begriff oft eng - in Bezug auf eine religiöse Gemeinschaft - verwendet. Hier soll unter Kommunalismus eine Denkweise verstanden werden, die ethnische, religiöse, kastenförmige und familiäre Gruppenzugehörigkeit als identitätsstiftenden Faktor und Grundlage von Handlungspraxen in den Mittelpunkt stellt. Sie steht zudem in scharfer Opposition zu anderen Gruppen. Innerhalb der herrschenden Eliten kommt es zudem aus opportunistischen Gründen auch zeitweise zu einem säkularen Elite-Kommunalismus und Kooperation zwischen den ethnisch-religiösen Eliten.



nalismus gesehen. Als lokales Ordnungsmuster bildete er aber Ressource und Instrument im Kampf um Einfluss auf den Staat. Er aggregiert Interessen und schafft Gruppen, die über eine relativ hohe Kohäsion und eine gemeinsame Weltsicht verfügen.

Patronale Systeme auf kommunalistischer Basis stellen im südasiatischen Raum die zweite wesentliche Organisationsform dar. Das traditionelle Patronagesystem<sup>5</sup> in Südasiens beruhte auf dem Senioritätsprinzip und familialen Bindungen. Traditionelle Patrone waren zumeist Landbesitzer, die mit Pächtern und Lohnarbeitern eine ständige Gefolgschaft besaßen. Getragen wurde die Verbindung von einer reziproken, persönlichen Beziehung zwischen Klient und Patron, wobei der Klient erwartete, monetäre Zuwendung, soziales Ansehen und Fürsorge zu erfahren. Patronale Ordnungen gehen einher mit bestimmten Vorstellungen von Reziprozität, die sowohl den Status des Patron wie den des Klienten sichern und definieren. Die dörflichen Siedlungen gehörten verschiedenen Familien, die untereinander um die höchste Position im Sozialgefüge konkurrierten. Dazu war es notwendig, über eigene Klienten zu verfügen. Der »Besitz« von Gefolgschaft galt als ein klares Zeichen von sozialer (später auch politischer) Führerschaft. Die Patron- und Klientbeziehung war auf kultischer Ebene zudem in die Vorstellung von einem kosmisch-hierarchischem Ganzen eingebunden.

Patronal-kommunalistische Praxen in demokratischen Systemen haben einen janusköpfigen Charakter: Zum einen stabilisieren sie das politische System, weil sie als Legitimationsressource und Mittel der Herrschaftssicherung dienen. Zum anderen stehen sie in scharfer Konkurrenz zu inklusiven, demokratischen Konzepten der Staatsbürgerschaft, da sie Zugehörigkeit weiterhin nach kommunalistischen Kriterien definieren. Zudem stellen sie das staatliche Gewaltmonopol in Frage und ersetzen dies durch individuelle Autoritäten; politischen Akteure sind oft weitgehend unabhängig vom rechtlichen System und schaffen sich selbstdefinierte Räume von Recht, Gesetz und Gewalt (Rupesinghe/Mumatz 1996). Ferner verlieren traditionell vorhandene Konflikte und Gewalt nach der demokratischen Transformation nicht selten ihre lokale Begrenzung und werden in einer politisierten Form zur informellen Praxis des gesamten politischen Systems. Bezüglich der Faktoren Konflikt und Gewalt bieten patronal-kommunalistische Ordnungen also weitgehende Anschlussmöglichkeiten. Diese liegen zum einen in der Struktur der kommunalistischen Patronage selbst und zum anderen in der Affirmation auf das demokratische System begründet.

---

5 Zum Patron-Klient-Verhältnis vgl. Clapham (1982); Weber-Pazmino (1991).

In ethnisch heterogenen Gesellschaften geht mit diesen Ordnungsstrukturen auch die Unterdrückung oder der Ausschluss von Minderheiten einher. Als Reaktion droht dann im äußersten Fall die Infragestellung des Staates durch Sezessionsbestrebungen oder der Staatszerfall. Kommunalistische und patronale Gewaltsysteme wurden nach der Staatsgründung in den meisten südasiatischen Ländern in Form von Unruhen, Rebellionen oder Bürgerkriegen zur dominanten Gewaltform.

## **Traditionelle Ordnungssysteme, Demokratie und Gewalt in Sri Lanka**

### **Die Genese des sri-lankanischen Staates**

Sri Lanka wird 1948 unabhängig. Aus dem Konflikt zwischen den Bevölkerungsgruppen der Insel (78% buddhistische Singhalesen, 12% hinduistische Tamilen) entwickelte sich ab 1983 ein offener Bürgerkrieg. Auf Seite der Singhalesen entwickelte sich ein Unbedingtheitsanspruch auf sämtliche ökonomischen, politischen und kulturellen Ressourcen des Landes. Diskriminierung durch den Staat, Missachtung der Gruppeninteressen und Kultursymbolen wurden von den Tamilen als existenz- und identitätsbedrohend erlebt und führten zur Verstärkung der eigenen Gruppenidentität, sichtbar in der Forderung nach einem eigenen tamilischen Staat. Seit Mitte der 1970er Jahre wurde dieses Ziel von einer tamilischen Guerilla, den Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), gewaltsam eingefordert.<sup>6</sup>

Mit der Unabhängigkeit und der Einführung der Demokratie fanden die inner- und interethnischen Konflikte einen Rahmen, der wesentlich zur Eskalation beitrug. Die politischen Eliten beider Ethnien sahen ihre jahrhundertealte Vorrangstellung durch das allgemeine Wahlrecht gefährdet. Die Tamilen, weil sie ihre seit Kolonialzeiten herausgehobene Stellung in der Administration bedroht sahen, die Singhalesen, weil sie die Stimmen der bisher unterdrückten und ausgebeuteten Kasten einwerben mussten. Um die singhalesischen Wähler zu gewinnen, betrieb die singhalesische Elite eine ethnische Klientelpolitik, die die singhalesische Ethnie bevorzugte und die Tamilen zurücksetzte. Mit den Verfassungsänderungen 1972 und 1978 manifestierte sich die Vorherrschaft der Singhalesen innerhalb eines auf das nationale Zentrum ausgerichteten Systems und wurde zunehmend autoritärer und diktatorischer.<sup>7</sup>

---

6 Zur LTTE vgl. Swamy (1994); Hellmann-Rajanayagam (1994).

7 An der Spitze des Staates stand nach 1978 ein mit weitreichender Exekutivgewalt ausgestatteter Präsident.

Der Staat entwickelte sich nach der Unabhängigkeit zum Zentrum der Ressourcenverteilung: Die Allokation und Distribution wurden dabei traditionell über die alten Patronagenetzwerke vorgenommen. Sie gingen in der Anfangszeit an die Honoratioren der politischen Elite, später an die Parteien der nationalen Ebene über. Jeder Politiker war bestrebt, für sich und seine Klienten Mittel zu sichern. Dabei ging man nach dem Grundsatz vor: »the-winner-takes-it-all«. Diese Regel forcierte nicht nur den interethnischen Gegensatz, sondern führte auch zu gewaltsamen innerethnischen Spannungen. Gewalt wurde als Mittel der Herrschaftssicherung und zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnungs- und persönlichen Machtstrukturen eingesetzt. Private Schlägertrupps bedrohten oppositionelle Kandidaten und Wähler, die politische Opposition wurde behindert, ein Aufstand singhalesischer Jugendlicher zweimal brutal niedergeschlagen.<sup>8</sup>

Trotz demokratischer Verfasstheit ist Sri Lanka gleichzeitig gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Gewalt, die sowohl von staatlichen wie para- und nichtstaatlichen Organisationen ausgeht. Die friedliche Bearbeitung von Konflikten ist auch nach über 50 Jahren Demokratie nur eingeschränkt vorhanden. Eine sehr ähnliche Entwicklung sehen wir auch in Indien und Bangladesch: Beide Länder besitzen ein demokratisches Regierungssystem und sind seit ihrer Unabhängigkeit durch ein hohes Maß an politischer und gesellschaftlicher Gewalt gekennzeichnet.

In Sri Lanka wird das hohe Maß an Gewalt meist als Folge des ethnischen Konfliktes gesehen, weil der Staat auf die Attentate der tamilischen Guerilla militärisch reagieren musste. In der Folge sei es zur Eskalation, Normalisierung und Routinisierung von Gewalt gekommen. Diese Argumentation besitzt bei näherer Betrachtung jedoch nur beschränkte Erklärungskraft. Obwohl Ethnizität als Legitimationsdiskurs eine wichtige Rolle spielt, kann dies die Persistenz von Gewalt innerhalb des demokratischen Systems nicht ausreichend begründen. Auch die klassischen Ansätze zur Erklärung von Bürgerkriegen und Gewalt, welche eine motiv- bzw. bedürfnisorientierte Herangehensweise favorisieren oder die Deprivation und Frustration einer Gruppe als erklärende Variable setzen bzw. ökonomische Erklärungsmodelle für die entscheidenden Faktoren halten, sind unzureichend. Zu beachten ist, dass nach der Unabhängigkeit die alten Loyalitäts- und Legitimationsmuster erhalten blieben bzw. mit den demokratischen Systemelementen zu einem gewalthaltigen, hybriden System amalgamierten. Der demokratische Systemtyp allein garantiert noch keinen friedlichen und stabilen Staat. Notwen-

8 Vgl. für Sri Lanka die Klassiker von Wriggins (1960); Kearney (1973); de Silva (1977); Wilson (1988).

dig - für den Aufbau einer gewaltfreien Ordnung ist die Kenntnis der zugrunde liegenden traditionellen Ordnungsstrukturen, die mit dem demokratischen Systemtypus interagieren. Über diese traditionellen bzw. amalgamierten Muster werden z.B. die Angemessenheit der Mittel (Legitimation von Gewalt) und die potentiellen Lösungsmöglichkeiten in konflikthaften Situationen (kooperative vs. konfrontative Strategien) bestimmt. Dabei ist festzustellen, dass ethnische Konflikte oft nicht die Ursache von Gewalt sind, sondern vielmehr das Symptom einer Herrschaftspraxis und eines Ordnungssystems, die gewalthaltige Muster aufweisen<sup>9</sup> Wie die traditionellen Ordnungsstrukturen und das demokratische System interagieren, wird folgend dargestellt.

### **Ordnungs- und Konfliktebenen in Südasien: Familialism, Castism and Communalism**

Südasien's Gesellschaften bestehen aus einer Vielzahl ethnisch, religiös und sozial heterogener Gruppen, deren externe und interne Gruppenloyalitäten oft konfliktieren bzw. entgegengesetzt sind. Die bestehenden Ordnungs- und Konfliktebenen lassen sich konzeptionell mit den Begriffen von »familialism, castism and communalism« erfassen (Ryan 1953: 172). Diese Strukturen waren fast überall leichter in exklusive Nationalismen zu verwandeln als dass sie anschlussfähig gewesen wären für multiethnische, inklusive Konzepte. Mit der Übernahme dieser Strukturen in das demokratische System wurden auch die zugehörigen Konflikte übertragen. Die bis dato lokale Reichweite der Konflikte wurde auf die nationale Ebene ausgedehnt.

Wie oben bereits angesprochen sind kommunalistische und patronale Konflikte in nahezu allen Ländern Südasien's die beherrschende Gewaltursache (vgl. Akbar 1988; Gold 1991; Graham 1990). In Indien<sup>10</sup> wird dies auf der nationalstaatlichen Ebene sichtbar in der Abtrennung der

---

9 Beispielhaft ist hier der brutal niedergeschlagene innersinghalesischen Konflikt zwischen der Regierung und aufständischen singhalesischen Jugendlichen der Janatha Vimukthi Peramuna (= Peoples Liberation Front) 1971 und 1987-89. Dieser zeigt, dass bestimmte Muster der Konfliktbearbeitung wirksam sind, die sich nicht auf ethnische Differenzen zurückführen lassen, sondern allgemeine Handlungsmuster der Regierenden sind.

10 Bevölkerung nach Religionszugehörigkeit: 80,5 % Hindus, 13,4 % Muslime (hauptsächlich Sunniten), 2,3 % Christen, 1,9 % Sikhs, 0,8 % Buddhisten, 0,4 % Jainas und 0,6 % Weitere (z.B. Adivasi, Bahai, Parsen, Quelle: Census of India 2001. Ethnisch gesehen ist Indien ein Vielvölkerstaat, dessen Großgruppen (ca. 72% Indoarier, 25% Draviden, 3% Sonstige- v.a. tibeto-birmanische, Munda- und Mon-Khmer-Völker; 8,2 % indigene Stammesbevölkerung) in die politisch wichtigeren Internationalitäten zerfallen.

muslimischen Republik Pakistan 1947, auf bundesstaatlicher durch zahlreiche separatistische Aufstände und regional in Form von zahllosen Unruhen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Dynastische Herrschaftsformen und Gewalt gegen untere Kasten koexistierten mit demokratischen Wahlen und politischen Quotenregelungen für Minderheiten sowie spezifischen Autonomierechten.<sup>11</sup>

In Bangladesch zeigt sich ein ähnliches Bild: Das Land ist ethnisch zwar relativ homogen,<sup>12</sup> wurde aber trotzdem seit seiner Gründung 1971/ 72 immer wieder von Gewalt erschüttert. Zum einen bildeten sich schon kurz nach der Unabhängigkeit auf nationaler Ebene quasi diktatorische Ordnungsstrukturen unter Sheikh Mujibur Rahman und seiner Awami League (AL) heraus. Diese Strukturen vertieften sich unter der Führung des Landes durch General Ziaur (Bangladesh National Party, BNP) und später Lt. General Ershad (Jatiya Party, JP).<sup>13</sup> Zum anderen wurde die Hindu-Minderheit im vorwiegend muslimischen Bangladesch immer wieder Opfer von Gewalt, weil man sie als Handlanger des Nachbarstaates Indien, Verräter oder Staatsgegner ansah. Die Ausschreitungen wurden dabei (wie auch in Indien und Sri Lanka) bis zu einem bestimmten Grad durch die politische Elite geduldet oder unterstützt. Gleichzeitig konnten sich die Eliten aber auch auf die »Beteiligung« der Bevölkerung verlassen, die sich in allen Ländern spontan und dynamisch mobilisieren ließ (vgl. Harder 2003).

Kooperation und Einigkeit waren in diesen demokratischen Systemen eher die Ausnahme: Kasten-, Religions- und Sprachenunterschiede, der Wettstreit der verschiedenen Familienclassen und lokale Unterschiede verhinderten die Herausbildung eines gemeinsamen Ethos. Es bestand kein übergreifendes System der allgemeinen Wohlfahrt, sondern der Einzelinteressen. Kooperative Verhaltensmuster und Orientierungen, insbesondere innerhalb der politischen Eliten, wären aber notwendig

11 Zur Geschichte und politischen Entwicklung Indiens vgl. Brass (1994); Kohli (2001). Zum Kastenwesen vgl. Dumont (1976); Fuller (1996).

12 Der Großteil der Bevölkerung, 88%, bekennt sich zum Islam, 10% zum Hinduismus, 1% zum Buddhismus, 3% zum Christentum. Ethnisch gesehen sind 98% Bengalen mit Muttersprache Bengalisch. Zu den wenigen Minderheiten gehören die urdu-sprechenden Bihari (1%), der Rest verteilt sich auf verschiedene Stammesvölker, meist tibeto-birmanischer Abstammung und Sprache. Bengalentum und das Bekenntnis zum Islam stellten nach der Ablösung von Pakistan 1971 die beiden identitätsstiftenden Kategorien des Staates.

13 Während die AL versuchte an einem säkularisierten Bengali-Nationalismus festzuhalten, folgten die anderen Parteien einem muslimischen Bangladeschi-Nationalismus. Unter Bengalis fielen damit Inder und Hindus, Bangladeschi hingegen waren kulturell (ethnisch) eigenständige Muslime. Vgl. Conrad/Zingel (1994).

gewesen, um nach der Unabhängigkeit stabile und übergreifende Koalitionen zwischen den heterogenen Gruppen zu bilden. Gesellschaftsübergreifende Kooperation und Inklusion war nur rudimentär vorhanden, beides erstreckte sich primär auf die eigene Familie, Kaste oder Ethnie und Religionsgemeinschaft. Die Vermittlung zwischen dem demokratischen Staat und der Bevölkerung bestand über Patronagenetzwerke und lokale Zugehörigkeiten.

## **Zur Interaktion von Demokratie und traditionellen Ordnungsstrukturen**

Mit der Unabhängigkeit musste die Patronagekultur die neuen politischen Institutionen (Staat, Parteien) mit einbeziehen. Die Einführung der Demokratie bewirkte jedoch nur eine Verlagerung, aber kein Verschwinden der Patronagestrukturen. Stattdessen wurde der soziale Raum politisiert. Die neuen Patrone mussten nicht über Landbesitz verfügen, sondern über Beziehungen zur Politik. Oft waren sie selbst Politiker oder lieferten den Politikern als »Broker« die benötigten Wählerstimmen. Die Aufgabe der Klienten bestand nun in der Unterstützung der Wahlkampagnen und der »richtigen« Stimmabgabe bei den Wahlen. Als Gegenleistung wurden von den Patronen Arbeitsplätze, der Zugang zu Schulen, Landrechte usw. verteilt. Die reale Macht der Elite-Familien beruhte in Sri Lanka beispielsweise auf ländlichen Wahlbezirken, in denen ihr Clan ausgedehnte Besitzungen hatte. Nicht selten sprach man davon, dass ganze Bezirke zu »einer Familie gehörten«. Es bestand eine Art feudales System, das »*promoted benevolent authoritarianism on one side and unquestioned obedience and loyalty on the other side*«. (Kariyakarawana/ Sri Wijesinghe 1981: 212) Damit berief sich die Elite auf quasi-feudale Obligationen. Übergeordnete politische Inhalte waren gegenüber der lokalen Patronage nachrangig; entscheidend blieb der lokale Nutzen, der sich aus materieller Fürsorge und sozial-religiöser Wohltätigkeit zusammensetzte. Wohlfahrtsmaßnahmen wurden von den Wählern als selbstverständliche Gegenleistung erwartet.

In Bangladesch wird die politisch herrschende Schicht heute von den städtischen Akademikern und Geschäftsleuten gestellt. Es existiert zwar kein ausgeprägtes Großgrundbesitzertum, das Prinzip der »Vote-Banks« ist aber weit verbreitet und wird getragen von einer Vielzahl mittelgroßer Landbesitzer mit abhängigen landlosen Klienten. Da die Mehrzahl der Bevölkerung Bangladeschs auf dem Land lebt und oft illiterat ist, sind sie auf die lokalen Eliten angewiesen. Die gemeine Bevölkerung besitzt - anders als in Indien - kaum eigene politische Interessenvertretungen oder Massenorganisationen. Politik ist zudem hochgradig zentra-

listisch-urban organisiert. Die Lokalregierungen in Bangladesch sind abhängig von Dhaka und können leicht manipuliert werden. Posten werden meist an die ökonomisch besser gestellten Klienten der regierenden Partei vergeben.<sup>14</sup>

In Südasien konnte sich trotz demokratischer Institutionen und freier Wahlen das Modell der »dynastischen Demokratie«<sup>15</sup> d.h. der Kasten-dominanz und der familialen Clanstrukturen erhalten, auch wenn die Zusammensetzung des Parlaments heute stärker diversifiziert ist.<sup>16</sup> Entgegen den Erwartungen reduzierte das allgemeine Wahlrecht nicht die Anzahl der Mitglieder aus traditionellen Familien und Kasten,<sup>17</sup> sondern festigte deren Position.

14 Vgl. Baxter (1997); Thiagarajah (1997).

15 Zum Konzept der Dynastie und zur Schwächung der Institutionen durch das dynastische Prinzip vgl. Gill (1996).

16 In Sri Lanka rekrutiert sich die Führungsriege der UNP beispielsweise aus der Senanayake-Kotelawela-Jayawardene Familie. Diese familialistische Struktur zeigt sich bis heute: So ist der Sohn von Gamini Dissanayake (ermordeter Präsidentschaftskandidat 1994), Navin Dissanayake, heute (2006) gleichzeitig der Schwiegersohn des stellvertretenden Parteivorsitzenden Karu Jayasurya. Weiteres aufstrebendes Parteimitglied ist Sajith Premadasa, Sohn des früheren Präsidenten Premadasa. Auch territorial zeigt sich bis heute die Tendenz zur Familienherrschaft. In Kegalle werden z.B. traditionell die Angehörigen der Senanayake-Wijeratne und Siyambalapitiya Familie gewählt. Auch die Führung der SLFP rekrutiert sich aus einer Familie (Bandaranaike). Die beiden UNP-SLFP Familien-Clans überlappen sich aber auch durch Einheiraten und politisch durch zahlreiche Cross-Over zwischen den Parteien. Vgl. Kreuzer/Weiberg (2007).

17 Ausnahme ist in Sri Lanka nur Premadasa, der aus einer niederen Kaste stammte, allerdings war sein Vize D.B. Wijetunga ein Goyigama.

*Tabelle 1: Kasten-/Parteizugehörigkeit der Premiers und Präsidenten in Sri Lanka 1947-2006*

<b>Premiers</b>	<b>Partei</b>	<b>Amtszeit</b>	<b>Kaste</b>
Don Stephan Senanayake	UNP	1947-1952	Goyigama
Dudley Senanayake	UNP	1952-1953, März-Juli 1960, 1965-70	Goyigama
Sir John Kotelawela	UNP	1953-1956	Goyigama
S.W.R.D. Bandaranaike	SLFP	1956-1959	Goyigama
W. Dahanayake	SLFP	1959-1960	Goyigama
Sirimavo Bandaranaike	SLFP	1960-1965, 1970-1977	Goyigama
<b>Präsidenten</b>			
J.R. Jayawardene	UNP	1977-88	Goyigama
R. Premadasa	UNP	1988-1993	Hinna
Chandrika Kumaratunga	SLFP	1994-2005	Goyigama
Mahinda Rajapakse	SLFP	2005-	Goyigama

Zur Konstitution des indischen Parlaments vgl. Prakash (1995).



In Indien folgte auf den Gründungsvater Jawaharlal Nehru dessen Tochter, Indira Gandhi, dann deren Söhne, Sanjay und Rajiv. Nach dem frühen Tod der Gandhi-Söhne trug die Partei schließlich der Witwe Rajivs, Sonia Gandhi, die Leitung der Congress-Partei bzw. den Premierposten an.<sup>18</sup> In Bangladesch alternierte die Macht zwischen zwei bzw. drei Dynastien. Nach der Ermordung von Sheikh Mujibur Rahman 1975, dem Gründungsvater der Nation, übernahm General Ziaur Rahman die Herrschaft, bis er 1981 ebenfalls ermordet wurde. Ihm folgte sein Stellvertreter General Husain Mohammed Ershad. Seit der Wiederherstellung der Demokratie wechselte der Premierposten zwischen der Tochter M. Rahmans, Sheikh Hasina Wajed (AL), und der Witwe Zias, Begum Khaleda Zia (BNP). Gemäß dem dynastischen Prinzip versuchte Hasina auch, ihre jüngere Schwester Rehana als ihre Nachfolgerin aufzubauen; Begum Zia strebte ihrerseits danach, ihren Sohn Tariq als politischen Erben einzusetzen.<sup>19</sup> Die Monopolisierung von Macht und Ressourcen bei der herrschenden Partei (Clan) und persönliche Abhängigkeiten der Wähler führen zu einer starken Polarisierung innerhalb der Bevölkerung und einer oft gewaltsamen Eskalationen zwischen den Parteien bzw. ihren Anhängern. Eines der häufig eingesetzten Mittel ist der (von Gewalt begleitete) Generalstreik, der so genannte *hartal*.

Auch innerhalb der politischen Parteien herrscht wenig Kooperation. In Sri Lanka ebenso wie in Indien (insbesondere unter Indira Gandhi) und Bangladesch sind die innerparteilichen Organisationsstrukturen wenig demokratisch. Unliebsame Konkurrenten oder Kritiker werden einfach kaltgestellt oder ausgeschaltet.<sup>20</sup> Die Parteien Südasiens sind meistens ein loser Verbund rivalisierender Fraktionen, die v.a. durch eines zusammengehalten werden: den Wunsch, die nächsten Wahlen zu gewinnen oder an der Macht zu bleiben (Malhorta 2004).

Die Einführung der Demokratie konnte in Südasien weder den patronalen Habitus der Eliten noch die gruppenspezifischen Loyalitäten aufbrechen. Prominent ist die Sichtweise, dass [...] »a ruler who could not help his family and friends and harm his enemies was not good at all« (Malhotra 2004: 26). Die Verantwortlichkeit vorrangig der eigenen Familie, Kaste und kommunaler Gemeinschaft gegenüber dominiert weithin das Verhalten der Politiker und ist allgemein akzeptiert. Da die Demokratie in allen südasiatischen Ländern als Null-Summenspiel per-

---

18 Vgl. für Indien: Adams/Whitehead (1997); Manor (1994); Park/Tinker (1959).

19 Vgl. für Bangladesh Kibra (1999); Sobhan (1993).

20 So betrieb Hasina beispielsweise die Verhaftung alter Parteikader der AL. Einige von ihnen wurden während der Haft ermordet.



zipiert wird, können niemals alle Bevölkerungsgruppen, sondern nur ausgewählte Segmente profitieren (vgl. Stern 2001).

## Hybride Systeme und Gewalt

Diese Ordnungsstrukturen sind hochgradig konflikthaft und führen zu einem Politikmuster, das stark konkurrenzorientiert, konfliktgeladen bis gewalthaltig ist. Zusammenstöße zwischen verschiedenen Führern, Attentate und gegenseitige Bedrohung charakterisieren das Verhalten der heutigen politischen und lokalen Führer.<sup>21</sup> Mit der demokratischen Ordnung werden die alten Machtkonstellationen und -kämpfe nicht aufgelöst, sondern verschärfen sich unter dem zunehmenden Konkurrenzdruck des demokratischen Wettbewerbs. Um wettbewerbsfähig zu sein, werden die kommunalistisch-patronalen Sozialstrukturen politisiert. Das führt allerdings auch dazu, dass die traditionelle Gewalthaltigkeit des Systems (z.B. ordnende Gewalt der Patrone gegen Angehörige niederer Kasten) übernommen wird, gleichzeitig aber ihre lokale Begrenzung verliert. Sie weitet sich auf die nationale Ebene aus, z.B. als Gewalt der Mehrheitsethnie gegen die Minderheiten.

Der Rekurs auf die patronal-kommunistische Strukturen erklärt auch, wieso eine relative Verknappung der Ressourcen, wie sie z.B. in Sri Lanka nach der Unabhängigkeit auftritt, zum Ausschluss von ganzen Bevölkerungsteilen bzw. zu sozialen Unruhen führen konnte. Innerhalb einer Struktur, die auf die eigene Verwandtschaftsgruppe ausgerichtet ist und kein System der allgemeinen Wohlfahrt und Inklusion kennt, muss eine Ressourcenverknappung zu einem Anstieg des inner- und interethnischen Wettbewerbs führen. Die Hemmschwelle diesen Wettbewerb mit Gewalt auszutragen, ist umso niedriger, als stabile Strukturen fehlen und die direkten personalisierten Abhängigkeitsverhältnisse überwiegen, die nicht nur den ökonomischen, sondern auch den sozialen Status bestimmen. Demokratische Strukturen, mit kurzen Zeitspannen der politischen Macht (Wahlzyklus), erhöhen die Notwendigkeit, das System zu manipulieren oder mit Gewalt zum eigenen Vorteil zu verändern und festzuschreiben.

Gewalt wird präventiv und reaktiv eingesetzt und ist ein legitimes und notwendiges Mittel der Konfliktbearbeitung, wenn tradierte Ordnungs- und Sozialstrukturen gefährdet sind. Gewalt wird initiiert durch die herrschende Gruppe (die Eliten der Mehrheitsethnie bzw. -religionsgemeinschaft) und als ordnende, sühnende Gewalt klassifiziert. Gewalt ist keineswegs beschränkt auf die Zeiten und Orte der bewaffne-

---

21 Vgl. Field (1995).

ten Konflikte. Ordnungsstiftende und bestrafende Gewalt gegen sozial niedrige Klassen/ Kasten und Kriminelle ist die Regel. Ebenso wird Gewalt gegen politische Journalisten, unbestechliche Richter, bekannte Persönlichkeiten oder NGO-Mitarbeiter eingesetzt. Häufig entsteht zudem eine Kultur der Straflosigkeit, in der sich die Gewalt immer weiter potenzieren kann. Strafgesetze und Untersuchungsausschüsse haben selten allgemeine Gültigkeit, sondern richten sich v.a. gegen die Opposition und Abtrünnige aus den eigenen Reihen. Die permanente Anwendung von Gewalt führt wiederum zu einer Routinisierung, Institutionalisierung und Brutalisierung der Strukturen sowie zu einer Proliferation der Gewaltakteure und Anlässe. Ein Kreislauf von Gewalt wird initiiert, in dem Gewalt schließlich die »normale« (d.h. angemessene, legitime, strategisch richtige und allgegenwärtige) Antwort darstellt. Es beginnt eine Eskalationsspirale, die zyklisch auf bestimmte Höhepunkte zusteuert und wieder abfällt, aber grundsätzlich niemals zum Ende kommt. Ihren Ausdruck findet die Gewalt in immer wiederkehrenden Unruhen und Aufständen.

## **Resümee**

### **Gesellschaftliche Ordnungs- und Identitätsstrukturen**

Der kulturelle Mikrokosmos Südasiens ordnet sich entlang der Linie Sprache, Religion, Ethnie, Kaste und Verwandtschaftsgruppe, deren innere Spannung (ökonomisch, politisch und sozial) erheblichen Einfluss auf das politische Setting hat. Der Kampf um Familienprestige ist ebenso ein dominanter Faktor in der Politik wie die Rekrutierung der politischen Elite aus bestimmten Familien oder Kasten. Im Kampf um die politischen Führungspositionen wurde ein kooperatives Bewusstsein der Eliten hinter den »demokratischen Wettbewerb« um die Wählerstimmen und die Sicherung der eigenen Position im Sozialgefüge zurückgedrängt. Die südasiatischen Länder sind im Inneren trotz übergreifender nationaler Ideologien weniger eine Einheit, als ein Verbund heterogener Gemeinschaften. Erhalten blieb auch im demokratischen System ein Muster, das Politik personalisierte und das nationale Wohl internen Konkurrenzkämpfen und multiplen Gruppenloyalitäten unterordnete. Lokale Muster von Herrschafts- und Machtbeziehungen werden mit weitreichenden Folgen von der lokalen auf die nationale Ebene übertragen und prägen dort das Verhalten der Akteure.

## Kommunalistische Patronagesysteme und Gewalt

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass kulturelle Ordnungsmuster einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der Gewalt in Südasien liefern. Die demokratischen Ordnungsstrukturen gehen mit massiver Gewalt einher, weil Elite und Bevölkerung:

1. weiterhin geprägt sind von kommunalistischen Sozialstrukturen, in denen verschiedene Loyalitäten und Identitäten von Gruppen konfliktieren. Diese kommunalistischen und familialen Strukturen behindern die Entstehung von Kohärenz, Kooperation und integrativen Konzepten und Verhalten. Zudem erhöhen die intraethnischen Konflikte, welche oft über Gewalt ausagiert werden das Gesamtgewaltniveau;
2. eine Diskrepanz zwischen traditionellem Machtzugang (langfristig; Zugehörigkeit zu einer Familie, Landbesitz) und staatlichem System (zyklisch; Wahlen, staatliche Ressourcen) wahrnehmen, die mit Hilfe von Gewalt überbrückt werden kann;
3. durch einen Mangel an kooperativen Praktiken und starke Konkurrenz innerhalb und außerhalb der eigenen Familie, des Clan und ethnischen Gruppen geprägt sind. Patronale Personalisierung von Macht wird durch Gewalt abgesichert;
4. die zu siegreichen Clans/ Parteien/ zur Mehrheitsbevölkerung gehören, den »Rest« exkludieren. Dabei wird einerseits die Exklusion über Gewalt durchgesetzt und es kommt andererseits zur gewaltsamen Gegenwehr der Ausgeschlossenen;
5. Auseinandersetzungen und Gewalt vielfach auch das Ergebnis von »normalen« Familienfehden oder einer politischen Form von Familiengeschäften (family business) durch zentrale staatliche/ politische Entscheidungsträger begreifen;
6. kein nationales System der allgemeinen Wohlfahrt aller Bevölkerungsgruppen kennen, sondern Einzelinteressen und sektorale Zuweisungen die Distribution prägen, was die Konkurrenz zwischen und innerhalb der ethnischen Gruppen noch verstärkt;
7. Macht und Status als Nullsummenspiel perzipieren. Auf der Seite der Sieger zu stehen bedeutet gleichzeitig, alle anderen auszuschalten;
8. durch die Zentralisierung des politischen Systems und die kaum begrenzte Machtfülle der Parlamentarier das gesamte Leben bis zur untersten Ebenen politisiert haben. Dementsprechend besteht eine hochgradige Abhängigkeit und gleichzeitig ausgeprägte Mobilisierungsoptionen für einflussreiche Auftraggeber von Gewalt.

Die entstandenen Systeme der Gewalt sind gekennzeichnet durch:

1. Patronagenetzwerke, die die Grundlage und Strukturelement von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Machtpositionen sind. Je mehr Klienten ein Patron hat, desto höher seine Position und je stärker und durchsetzungsfähiger der Patron, desto höher auch die Position seiner Klienten. Diese Netzwerke, die über den Status einer Person entscheiden, werden über Gewalt stabilisiert.
2. das Fehlen verlässlicher administrativer und rechtsstaatlicher Strukturen. Deshalb muss auch auf informelle Optionen (z.B. Patronage, Gewalt) zurückgegriffen werden. Gegenseitige Exklusion ist dabei das oberste Gebot;
3. den demokratischen Regierungszyklus der politischen Akteure. Das Streben nach dauerhafter Machtsicherung und Status verleitet die Akteure das System zu manipulieren oder über Gewalt zu ihren Gunsten zu verändern und festzuschreiben;
4. reziproke Zyklen der Gewalt. Gewalt löst ihrerseits wieder Gewalt zwischen rivalisierenden Faktionen (z.B. im Wettbewerb um Ressourcen) aus, um sich für den erlittenen Ausschluss zu rächen;
5. die Entwicklung einer Dispersion von Gewaltanlässen und Formen, in denen sich private, politische und ethnische Konfliktkomponenten mischen und perpetuieren;
6. eine Proliferation der Gewaltakteure. Das staatliche Gewaltmonopol wird hierbei durch autonome Akteure (Parlamentarier, lokale Autoritäten; unkontrollierte Verschränkung von Polizei, Armee, Paramilitärs, privaten Schlägertrupps/ Todesschwadronen) in Frage gestellt oder ersetzt;
7. die selbstdefiniert Räume von Recht, Gesetz und Gewalt, in denen die Akteure weitgehend autonom vom rechtlichen System agieren. Die Verschränkung der obersten Ebene von Politik, Justiz und Sicherheitskräften (familiäre Verbindungen; Aufnahme von kriminellen Elementen durch Patronage) begünstigt diese Entwicklung;
8. Konzepte, die auf Loyalität und Patronageverpflichtungen rekurrieren und dadurch das demokratische Verfahrensverständnis außer Kraft setzen. Es entsteht eine Kultur der Straflosigkeit, in der Gewalt nicht sanktioniert, sondern honoriert wird;
9. den Erfolg von Gewaltstrategien. Dies führt zur faktischen Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung (notwendige Strategie um Ziele zu erreichen) bzw. zur Paralyse der (friedlichen) Zivilgesellschaft.

Mit Blick auf die Entwicklung der Länder Südasiens kann zusammenfassend angenommen werden, dass demokratische Systeme ein unzureichender Faktor zur Einhegung von Gewalt sind. Politische Ordnungen (i.e. Demokratie) wirken nicht direkt kausal, sondern sind in ihrer Be-

deutung für das Konfliktverhalten vom kulturellen Umfeld und den sozialen Praxen abhängig. Die konkrete Funktionsweise und -fähigkeit einer Demokratie hängt von den kulturellen Bedeutungssystemen und Handlungsstrategien ihrer Akteure ab. Spezifische kulturelle Muster und soziale Praktiken über- und verformen formale institutionelle Ordnungsentwürfe, so dass unterschiedlich gewalthaltige politische Praxen der Konfliktbearbeitung entstehen.

Dass bedeutet auf der anderen Seite nicht, dass die Welt aufgeteilt ist in Blöcke aus Religionen, Kulturen oder Zivilisationen, von denen einige mit dem demokratischen System kompatibel sind und andere nicht. Jede Kultur beinhaltet verschiedene potenziell mögliche Realisierungen. Auch wenn die Demokratie in den letzten Jahrhunderten stark von europäischen und amerikanischen Analysen und Erfahrungen beeinflusst worden ist, kann man daraus keine wesensmäßige und seit langem bestehende Dichotomie zwischen dem Westen und dem Nichtwesten konstruieren. Vielmehr scheitern internationale Bemühungen, der eskalierenden Gewalt Einhalt zu gebieten, zu oft an einer Konzeptlosigkeit, die das direkte Resultat von Unkenntnis über die indigenen Kulturen und Ordnungsstrukturen sind. Eine Politik, die auf die Zivilisierung von Konflikten und ein gewaltfreies Miteinander abzielt, muss entsprechend offen hinterfragen, welche Ausprägung einer politischen Ordnung die besten Chancen für eine friedliche Interaktion beinhalten kann.

Eine Demokratie westlichen Zuschnitts wird in den Ländern jenseits der ›Ersten Welt‹ in absehbarer Zeit nur z.T. realisierbar sein. Die »dritte Welle der Demokratisierung« hat uns wenige echte Demokratien, dafür aber viele dauerhafte Transitionsländer beschert, die sich in einer Grauzone zwischen Autokratie, patronal-klientelistischem System und Demokratie bewegen. Das Dilemma ist: Informelle Institutionen und Praktiken erhöhen zwar oft das Gewaltpotenzial, vermindern die Entwicklungschancen und schwächen die Glaubwürdigkeit der Demokratie. Andererseits verbessern auch hybride Systeme die Partizipationschancen der Bevölkerung und können v.a. bei schwachen Staaten Steuerungsleistungen erbringen und Funktionsdefizite ausgleichen.

Für die demokratieexportierenden Länder wird es darauf ankommen 1. die informellen Strukturen zu identifizieren; 2. für den jeweiligen Einzelfall zu prüfen, welche Wirkungen diese auf die Gesellschaft und ihre Potentiale besitzen (z.B. hinsichtlich der Partizipationschancen, Frieden, Entwicklung); 3. im Rahmen der Demokratieförderung positiv wirkende traditionelle Institutionen zu stärken und zu integrieren; 4. gleichzeitig die formellen Institutionen effektiver zu gestalten und in der Bevölkerung zu verankern; 5. Maßnahmen zur gezielten Schwächung »negativer« informeller Institutionen zu ergreifen. Letztlich wird es dar-

auf ankommen, die »best institutions und practices« zu identifizieren, die unter den spezifischen Bedingungen hybrider Demokratien funktionieren können (Schmidt 2001).

## Literatur

- Adams, J./Whitehead, Ph. (1997): *The Dynasty-The Nehru-Gandhi-Story*, New York: TV Books Inc.
- Ders. (1988): *Riot after Riot. Reports on Caste and Communal Violence in India*, New Delhi: Penguin Book.
- Avruch, Kevin (1998): *Culture and Conflict Resolution*, Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- Baxter, Craig/Malik, Yogendra K. u.a. (1993): *Government and Politics in South Asia*, Boulder/San Francisco/Oxford und Lahore/Islamabad/Karachi: Westview Press/Pak Book Corporation.
- Baxter, Craig (1997): *Bangladesh. From a Nation to a State*, Boulder/Oxford: Westview Press.
- Brass, Paul.R. (1994): *The New Cambridge History of India. The Politics of India since Independence*, New Delhi: Foundation Books.
- Clapham, Christopher (Hg.) (1982): *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, London: Frances Printer, S. 1-35.
- Collier, Paul/Hoeffner; Anke (2001): *Greed and Grievances in Civil War* Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Papers 2355, <http://econ.worldbank.org/files/12205greedgrievances23oct.pdf>.
- Conrad, Dieter/Zingel, Wolfgang-Peter (1994): *Bangladesh*, Stuttgart: Franz-Steiner-Verlag.
- Czempiel, Ernst-Otto (1996): *Kants Theorem, Oder: Warum sind Demokratien (noch immer) nicht friedlich?* Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 1, S. 79-101.
- Dumont, L.M. (1976): *Gesellschaft in Indien: Die Soziologie des Kastenwesens*, Wien: Europaverlag.
- Eller, Jack David (1999): *From Culture to Ethnicity to Conflict. An Anthropological Perspective on International Ethnic Conflict*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ellingsen, Tanja/Gleditsch, Nils Petter (1997): *Democracy and Armed Conflict in the Third World*. In: Ketil Volden/Dan Smith (Hg.), *Causes of Conflict in the Third World*, Oslo: PRIO & North/South Coalition.
- Field, Graham (1995): *Elite Democracies: Bangladesh, India, Pakistan, the Philippines and Sri Lanka*. In: Ders.: *Economic Growth and political Change in Asia*, London: Macmillan Press.
- Fuller, C.J. (1996) (Hg.): *Caste Today*, Delhi: Oxford University Press.

- Führer-Haimendorf, Christoph von (1966): *Caste and Kin in Nepal, India and Sri Lanka. Anthropological Studies in Hindu-Buddhist Contact Zones*, London: Asia Pub. House.
- Gantzel, K. J./Schwinghammer, T. (1995): *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1992. Daten und Tendenzen*, Münster: Lit-Verlag.
- Gill, S.S. (1996): *The Dynasty: A Biography of the Premier Ruling Family*, New Delhi: HarperCollins India.
- Gold, Daniel (1991): *Organized Hinduisms: From Vedic Truth to Hindu Nation*. In: Martin E Marty/Scott R. Appleby (Hg.), *Fundamentalisms Observed*, Chicago: University of Chicago Press. S. 531-593.
- Graham, B. (1990): *Hindu Nationalism and Indian Politics. The Origin and Development of the Bharatiya Jana Sangh*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gurr, T.D (1993): *Minorities at risk. A Global View of ethno-political Conflict*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Harder, Hans (2003): *Kommunalismus. Religion und Gewalt in Südasien. Orientwissenschaftliche Hefte: Religion und Gewalt*, 10/ 2003, Orientwissenschaftliches Zentrum der Universität Halle-Wittenberg. S. 81-93.
- Hegre, Havard/Ellingsen, Tanja Gates, Scott/Gleditsch, Nils Peter (2001): *Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War 1816 – 1992*. *American Political Science Review* 95, Nr. 1, S. 33-48.
- Hellmann-Rajanayagam, Dagmar (1994): *The Tamil Tigers. Armed Struggle for Identity*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Jayawardena, Kumari (2000): *From Nobodies to Somebodies. The Rise of the Colonial Bourgeoisie in Sri Lanka*, London/ New York: Zed Books.
- Jayaraman, R. (1975): *Caste Continuities in Ceylon*, Bombay: Popular Prakashan.
- Francois Jean/Jean-Christophe Rufin (Hg.) (1999): *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg: Hamburger Edition.
- Eamon Kariyakarawana/Neil Sri Wijesinghe (1981): *JR. The People's President, Sri Lanka: A Varuna Publ.*
- Kearney, Robert N. (1973): *The Politics of Ceylon (Sri Lanka)*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kibra, Shah A.M.S. (1999): *Bangladesh at the Crossroads*, Dhaka: University Press Limited.
- Kohli, Atul (Hg.) (2001): *The Success of India's Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreuzer, Peter/Weiberg, Mirjam (2007): *Zwischen Bürgerkrieg und friedlicher Koexistenz. Interethnische Konfliktbearbeitung in den Philippinen, Sri Lanka und Malaysia*, Bielefeld: Transcript.
- Malhorta, Inder (2004): *Dynasties of India and Beyond. Pakistan. Sri Lanka, Bangladesch, Colombo: Vijitha Yapa Publications.*

- Manor, J. (Hg.) (1994): *Nehru to the Nineties, The Changing Office of Prime Minister in India*, London: Vancouver and New Delhi: Hurst and Penguin.
- Nielebock, T. (1993): *Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung*. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22, Nr. 2, S. 179-193.
- Park, Richard L./Irene Tinker (Hg.) (1959): *Leadership and Political Institutions in India*, Princeton: Princeton University Press.
- Prakash, A. Surya (1995): *What ails Indian Parliament. An Exhaustive Diagnosis*, New Delhi: HarperCollins Publ. India.
- Ross, Marc Howard (1993): *The Culture of Conflict: Interests, Interpretations and Disputing in Comparative Perspective*, New Haven/London: Yale University Press.
- Russel, Jane (1987): *Communal Politics under the Donoughmore Constitution 1931-1947*, Dehiwala: Tisara Prakasakayo Publishers.
- Ryan, Bryce (1953): *Caste in modern Ceylon, The Sinhalese System in Transition*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Rupasinghe, Kumar/Mumatz, Khawar (1996): *Internal Conflicts in South Asia*, London/Thousand Oaks/New Delhi: International Peace Research Institute Oslo/Sage Publications.
- Schmidt, Bettina E./Schroeder, Ingo W. (2001): *Anthropology of violence and conflict*, London/New York: Routledge.
- Schmidt, Sigmar (2001): *Demokratie mit Adjektiven. Die Entwicklungschancen defekter Demokratien*. In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit 7/8, S. 219-223.
- Searle-Chatterjee, Mary/Sharma, Ursula (Hg.) (1994): *Contextualising Caste*, Oxford: Blackwell Pub.
- de Silva, K.M. (1977): *Sri Lanka. A Survey*, Hamburg: Institute of Asian Affairs.
- Sobhan, Rehman (1993): *Bangladesh. Problems of Governance*, Konark Publishers, New Delhi.
- Stern, Robert W. (2001): *Democracy and Dictatorship in South Asia. Dominant Classes and Political Outcomes in India, Pakistan, and Bangladesh*, Westport/Connecticut/ London: Praeger.
- Swamy, M.R. Narayan (1994): *Tigers of Lanka*, New Delhi: Konark Publishers.
- Thiagarajah, Jeevan (1997): *Governance and Electoral Process in Bangladesh*, New Delhi: International Centre for Ethnic Studies/ Vikas Publishing House.
- Weber-Pazmino, Gioia (1991): *Klientelismus. Annäherungen an das Konzept*, Dissertation, Universität Zürich.
- Wilson, A. Jeyaratnam (1988): *The Break-Up of Sri Lanka. The Sinhalese-Tamil Conflict*, London: C. Hurst & Company.
- Wriggins, Howard D. (1960): *Ceylon: Dilemmas of a New Nation*, Princeton: Princeton University Press.



### **III. Abschnitt**

## **Gegenseitige Irritation – vom Umgang mit theoretischer Vielfalt**

---

DAVID TELLER

Die Theorielandschaft der herrschenden ökonomischen Le(e)hre ist von bemerkenswerter Eindimensionalität. Während in allen anderen Sozialwissenschaften, von der Soziologie über Politikwissenschaft bis hin zu Geographie und zur Ethnologie, eine Vielfalt an theoretischen Strömungen um die Deutungshoheit über das Soziale konkurriert, findet in praktisch allen volkswirtschaftlichen Lehrbüchern eine gebetsmühlenartige Abarbeitung am methodologischen Individualismus statt, ohne dass auch nur die Existenz anderer paradigmatischer Herangehensweisen an soziale Phänomene erwähnt würde.<sup>1</sup>

Die grundlegenden wissenschaftstheoretischen Auseinandersetzungen um den Sinn und Zweck einer Wissenschaft von der Gesellschaft scheinen in der volkswirtschaftlichen Forschung und Lehre gänzlich ohne Wirkung geblieben zu sein. Der Anspruch des wissenschaftlichen Erklärens in einer szientistischen Ausprägung ist zum Götzen der Ökonomie geworden, den man gezwungen ist anzubeten, falls man sich im Diskurs der *economic community* Gehör verschaffen will. Es scheint bisweilen so, also sei mit der Ausdifferenzierung der ökonomischen Wissenschaft aus einer allgemeinen Wissenschaft von der Gesellschaft, das Alter Ego des Erklärens, der hermeneutische Verstehensanspruch, nicht nur als erkenntnistheoretisches Ziel abhanden gekommen, sondern mit ihm jegliche Bereitschaft der Ökonomenzunft, sich auch nur auf andere theoretische Annäherungen an die Gesellschaft einzulassen. Die spezifische Geschichtlichkeit der ökonomischen Theorie lässt sich aus der

---

1 Vgl. hierzu z.B. Fritsch/Wein/Ewers 2003; Mankiw 2001; Bender et al. 2003; Frantze 2001.

hier gewählten Perspektive nur als eine Geschichte des Ausschlusses (vgl. Steffens 2007) verstehen, welche es (erfolgreich) geschafft hat, keine ernsthaften Zweifel an der umfassenden Richtigkeit des eigenen Anspruches zuzulassen (vgl. Arnsperger/Varoufakis 2006).

Auf der anderen Seite zeichnet sich eine immer weitergehende Ausdifferenzierung der Sozialwissenschaften nach verschiedenen theoretischen Traditionen ab, die zu einer nahezu unüberschaubaren Vielfalt an gesellschaftlichen Beschreibungen und Prognosen geführt hat (vgl. Treibel 2004; Brodozic/Schaal 2002). Ergebnis sind widersprüchliche Gesellschaftsdiagnosen die unversöhnlich gegeneinander stehen oder eklektische Verbindungen verschiedener theoretischer Herangehensweisen zu erkenntnistheoretisch fragwürdigen Theoriekonglomeraten.

Wie man auch zu dieser Faktizität der theoretischen Heterogenität steht, sie wegzuleugnen wäre eine Torheit ersten Grades. Sie existiert und man kann ihr fast einen ontologischen Status zusprechen, sofern man den theoretischen Diskurs als einen Ort das »Seins« betiteln möchte.

Schließt man sich dieser Position an, dann stellt sich die Frage, wie ein fruchtbarer Umgang mit theoretischer Heteronomie möglich ist. Auf diese Frage kann der folgende Abschnitt keine abschließende Antwort geben, aber er möchte dennoch Denkmöglichkeiten anstoßen und Wege eines fruchtbaren Umgangs mit theoretischer Vielfalt aufzeigen.

Geleistet werden soll dies in der Auseinandersetzung mit einer Fragestellung, auf welche die orthodoxe ökonomische Theorie (wie ich sie verstehe) schlichtweg keine Antwort geben kann, nämlich der Frage nach der Legitimität eines Wirtschaftssystems und seinen faktischen sozialen Auswirkungen. Diese Fragestellung liegt außerhalb des Resonanzbereiches des methodologischen Individualismus oder anders gesagt, es steht ihm nicht die geeignete Semantik zur Verfügung, um auf diese Fragestellung eine Antwort zu geben.<sup>2</sup> Spricht man dieser Fragestellung nicht von vornherein jede Bedeutung ab und ist bereit sich auf theoretische Reflexionen zu dieser Frage einzulassen, dann ist der Weg

---

2 Dies soll nicht heißen, dass in der Volkswirtschaft nicht durchaus zaghafte Ansätze vorhanden seien, normative Fragen oder Fragen der Legitimität zu beantworten. Allerdings geschieht dies fast immer oberflächlich und höchst selektiv, ohne sich an sich auf eine breitere Theoriebildung in diesem Bereich einzulassen. Vgl. hierzu z.B. den eklektischen Einbezug der neuzeitlichen politischen Philosophie von Hobbes und kommunitaristischer Argumentationsmuster im Sinne Rawls' durch Cassel et al. in ihrer Begründung staatlichen Handelns in der Marktwirtschaft. Das lästige Beiwerk wird in wenigen Sätzen abgehandelt, um sich wieder dem sicheren Grund mikroökonomischer Analysen zuzuwenden (vgl. Cassel. et. al. 2003: 181 – 220).

aus der m. E. unbefriedigenden Eindimensionalität der herrschenden ökonomischen Lehre und Forschung eröffnet. Ziel ist nicht eine Ablösung des methodologischen Individualismus durch eine andere orthodoxe Theorie, sondern die Öffnung für andere theoretische Sichtweisen, die Antwortmöglichkeiten auf Fragestellungen bieten, die außerhalb des Resonanzbereiches einer theoretischen Sichtweise liegen oder welche die blinden Flecke einzelner theoretischer Herangehensweisen ihrerseits in den Blick nehmen und so helfen, einseitige Fehlschlüsse zu vermeiden. Das Ergebnis eines so geöffneten diskursiven Feldes ist weder eine neue Supertheorie noch die Quadratur des Kreises, sondern vielmehr ein pragmatischer Umgang mit der faktisch existenten Theorienvielfalt, jenseits von Monoismus oder plumper Eklektik.<sup>3</sup>

In diesem Kontext leisten die folgenden Aufsätze einen je spezifischen Beitrag, indem sie aus verschiedensten theoretischen Positionen zum Fragenkomplex der Legitimität und der Faktizität des Kapitalismus im 21. Jahrhundert Stellung beziehen.

Der erste Beitrag von René Zimmermann macht im Kapitalismus die innovativste und zugleich die zerstörerischste Wirtschaftsordnung der menschlichen Geschichte aus. Aus der Beobachtungsperspektive der Kritischen Theorie in habermasianischer Lesart betitelt Zimmermann die zu beobachtenden Phänomene wachsender ökonomischer Ungleichheit und sozialer Instabilität als illegitim. Sie veranlassen ihn, von einer zunehmenden Legitimationskrise des Kapitalismus zu sprechen.

Anstatt nun das Heil in der eindimensionalen Teleologie des orthodoxen Marxismus zu suchen, begibt sich der Autor auf die Suche nach Gegentendenzen im kapitalistischen System an sich und meint, diese an den Begriffen einer Bürger-, Unternehmens- und Ordnungsethik festmachen zu können, die das Potential beinhalten, den Weg aus der Legitimationskrise des Kapitalismus zu zeigen. Indem Zimmermann die postulierte Legitimationskrise auf einer konkreten Theorie fundiert, öffnet er seine eigene Kritik für Reflexion und umgeht so das Problem der Beliebigkeit einer Kritik, die sich an nichts anderem orientiert als am Gutdünken des jeweiligen Autors.

Aus einer poststrukturalistischen Sichtweise lässt sich feststellen, dass auch die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der Welt

---

3 An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass sich gerade in jüngerer Zeit erfreuliche Dynamiken bezüglich der Wahrnehmung dieses transtheoretischen und transdisziplinären Diskurses entfalten. Zu nennen sind hier etwa die Gründung der »International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy« (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/>) oder das Netzwerk der postautistischen Ökonomen (<http://www.paecon.net/>).

den allgemeinen Funktionsregeln sprachlicher Konstruktionen unterliegen, ihren Sinn also mit Derrida gesprochen aus der *différance*, der Möglichkeit der Begriffsbildung an sich, erhalten (vgl. Munker/Roesler 2000; Derrida 1988). Sinn erscheint so als eine sprachliche Konstruktion und nicht als real existent, sodass es im Kontext ökonomischer Theoriebildung sinnvoll erscheint, das Konstrukt des *homo oeconomicus* auf seine sinnkonstituierenden Grenzziehungen hin zu untersuchen. In diesem Kontext greift Mariano Barbato im zweiten Beitrag auf das semantische Potential der Religionsgemeinschaften zurück und stellt die Frage in den Raum, welchem Leitbild des guten Lebens das individuelle Dasein in der globalisierten Welt nachfolgen kann. Während der *homo oeconomicus* nomadengleich durch den *space of flows* der globalen Netzwerkgesellschaft irrt und als einziges Ziel die Maximierung des Eigennutzens kennt, setzt sich der *homo viator* auf seiner Wallfahrt Etappenziele, die ihn zur Ruhe kommen lassen und der Sinnfrage mehr entgegensetzen können als die bloße Erhöhung des (monetär messbaren) Eigennutzens.

Im Trio der hier vorgestellten Ansätze erhält der Beitrag von Florian Süssenguth eine besondere Rolle. Zum Eingang seines Aufsatzes stellt Süssenguth in ironischer Absicht die Frage in den Raum, was wohl eine systemtheoretische Sichtweise, die weder »Vernunft« noch »Menschen« kenne, zur normativen Frage legitimer Wirtschaftsordnungen beitragen könne. Ein Beitrag, der auf den ersten Blick »bestenfalls als Kuriosum, schlimmstenfalls als Spielverderber« erscheint, erhält im hier diskutierten Kontext jedoch eine enorme Bedeutung. Die systemtheoretische Perspektive fungiert als metatheoretisches Korrektiv für die anderen hier diskutierten Ansätze, in dem diese durch die systemtheoretische Herangehensweise in dem gleichem Maße auf ihre blinden Flecke gestoßen werden sollen, wie sie dem methodologischen Individualismus die seinen aufgezeigt haben. So schließt sich der Kreis der theoretischen Kritik an der ökonomischen Orthodoxie, wenn Süssenguth systemtheoretisch nachweisen möchte, dass die klinischen Ethikkomitees im Gesundheitssystem v.a. dem reibungslosen Ablauf der Krankenhausalltags dienen, anstatt sich kritisch an konkreten Fällen mit der um sich greifenden Ökonomisierung des Gesundheitssystems auseinanderzusetzen.

## Literatur

Arnsperger, Christian/Varoufakis, Yanis (2006): »What Is Neoclassical Economics? The three axioms responsible for its theoretical oeuvre, practical irrelevance and, thus, discursive power«. PAER issue No. 38, S. 2-12.

- Bender, Dieter et. al (Hg.) (2003): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik – Band 1 und 2, München: Vahlen.
- Cassel, Dieter/Berg, Hartmut/Hartwig, Karl-Hans (2003): »Theorie der Wirtschaftspolitik«. In: Bender, Dieter et. al (Hg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik – Band 2, München: Vahlen, S. 171-296.
- Brodocz, André/Schaal, Gary S. (2002): Politische Theorien der Gegenwart, Band I und II, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Derrida, Jaques (1988): »Die Différance«. In: ders. (Hg), Randgänge der Philosophie, Wien: Passagen, S. 29-52.
- Frantzke, Anton (1999): Grundlagen der Volkswirtschaftslehre - mikroökonomische Theorie und Aufgabe des Staates in der Marktwirtschaft. Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München: Vahlen.
- Mankiw, Gregory (2001): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Münker, Stefan/Roesler, Alexander (2000): Poststrukturalismus. Stuttgart, Weimar: J.B. Metzler.
- Steffens, Gerd (2007): »Ist der homo oeconomicus gesellschaftsfähig?« In: (ders.) (Hg.), Politische und ökonomische Bildung in Zeiten der Globalisierung, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 258-274.
- Treibel, Anette (2004): Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart. Wiesbaden: VS-Verlag.



# **Legitimationsprobleme des Wirtschaftssystems<sup>1</sup>**

## **Entgegenkommende Tendenzen einer integrativen Wirtschaftsethik**

---

RENÉ ZIMMERMANN

»Heute sind alle Gesellschaftstheorien hochabstrakt. Sie können uns bestenfalls für die Ambivalenz von Entwicklungen empfindlich machen; sie können dazu beitragen, dass wir die Ambivalenzen, die auf uns zukommen, als ebenso viele Appelle an wachsende Verantwortlichkeiten in schrumpfenden Handlungsspielräumen verstehen lernen. Sie können uns die Augen öffnen über Dilemmata, denen wir nicht entgehen können und mit denen wir doch fertig werden müssen.«

*Jürgen Habermas*

»Vernünftigerweise ist ... die Marktwirtschaft in übergeordnete Gesichtspunkte des guten Lebens und gerechten Zusammenlebens freier und gleicher Bürger einzubinden. In einer wirklich modernen Gesellschaft verdient die allgemeine Bürgerfreiheit Vorrang vor dem ›freien‹ Markt.«

*Peter Ulrich*

---

1 Für hilfreiche Kommentare und kritische Anmerkungen bin ich Thorsten Busch, Universität St. Gallen, zu Dank verpflichtet. Rock on, man!

Ausgangspunkt folgender Überlegungen ist die u. a. von Jürgen Habermas (vgl. insb. 1981) vertretene Argumentation eines *Legitimationsdefizits* des Wirtschaftssystems in der Moderne sowie die These, dass dieses Defizit im Sinne einer auf kommunikativem Handeln beruhenden sozialen Ordnung behoben oder zumindest gemildert werden muss. Allzu oft blieben und bleiben allerdings die konkreten Vorschläge hinter theoretischen Höhenflügen zurück, so dass nur selten expliziert wird, was *konkret* gesellschaftlich von Nöten ist, um dieses Defizit zu beheben.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, einen Ansatz für diese Konkretion zu finden. Dabei werde ich mich – neben eigenen zeitdiagnostischen Beobachtungen – der ›Wirtschafts- und Unternehmensethik‹ (WUE) bedienen (vgl. Ulrich 2001; 2005).<sup>2</sup> Diese Wissenschaft hat zum Ziel, der Frage nachzuspüren, welches wirtschaftliche Handeln moralisch zu rechtfertigen ist und welches nicht und wie das als richtig anerkannte wirtschaftliche Handeln gefördert werden kann. Damit wirft die WUE u. a. genau jene Frage auf, die für diesen Aufsatz im Mittelpunkt steht, nämlich, vor welchen *Legitimationsproblemen* kapitalistische Wirtschaftsordnungen westlicher Prägungen stehen und wie diesen begegnet werden kann.<sup>3</sup>

Abbildung 1 skizziert die interne Logik der Argumentation dieses Aufsatzes.

Im folgenden Abschnitt werde ich empirische Evidenzen für eine Legitimationskrise des Kapitalismus auf der Individual-, Unternehmens- und Ordnungsebene anführen. Diese Evidenzen müssen im Rahmen eines knapp gehaltenen Aufsatzes kursorisch bleiben, sind aber m. E. repräsentativ für das hier zur Debatte stehende Legitimationsproblem.

Nun hätte die Soziologie ihre emanzipatorische Aufgabe verfehlt, würde die Analyse bei der Konstatierung eines Legitimationsdefizits abbrechen, ohne zumindest entgegenkommende Tendenzen zu benennen, die dafür sprechen, dieses Defizit zu mildern. Diese Tendenzen sind in Abschnitt zwei in Form einer Wirtschaftsbürger-, Unternehmens- und Ordnungsethik auszumachen.

Abschluss dieses Aufsatzes bildet mit dem Abschnitt drei eine These zur – von mir so genannten – ›Reform des Denkens‹, die die drei ‚Ethiken‘ in eine interne Logik zueinander setzt.

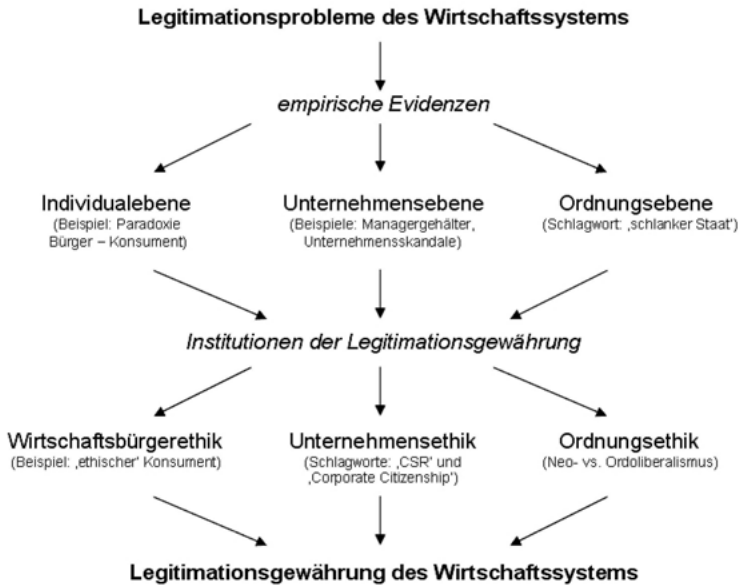
---

2 Einigermmaßen verwirrend ist, dass der Terminus Ethik in der Wirtschafts- und Unternehmensethik eine andere Konnotation hat als bei Habermas. Bei diesem umfasst Ethik Fragen des guten Lebens, in der WUE ist es das *Nachdenken* über moralisches Handeln.

3 In meinen Ausführungen werde ich mich in den meisten Fällen auf die Bundesrepublik Deutschland beziehen.



Abbildung 1: Legitimationsprobleme des Wirtschaftssystems



Quelle: eigene Darstellung

## Empirische Evidenzen des Legitimationsproblems

Unbestreitbar ist der Kapitalismus die innovativste und kreativste Wirtschaftsordnung der Menschheitsgeschichte. Aber gleichzeitig ist der Kapitalismus auch deren zerstörerischste Form.<sup>4</sup> Mit dieser Dualität einher geht die in der Moderne wachsende Gefahr, dass nicht mehr die Wirtschaft dem Wohl der Menschen dient, sondern der Mensch dem Funktionieren der Wirtschaft. Folgt man dieser »Kolonialisierungsthese«, wird die Wirtschaft tatsächlich zum »stahlharten Gehäuse«, das Max Weber befürchtet hat. Der Preis, den Gesellschaften wie Deutschland für diese Entwicklung bezahlen müssen, liegt dann ebenfalls auf der Hand: wachsende ökonomische Ungleichheit und zunehmende soziale Instabilität.

4 Natürlich muss man sich für diese duale Betrachtungsweise von einer Ideologie befreien, die die totale Marktgesellschaft gleichsam als neuen Hegelschen Weltgeist propagiert. Dies soll in diesem Aufsatz versucht werden.

Im Folgenden sollen einige schlaglichtartige empirische Beispiele untermauern, inwieweit und warum die Legitimationsgewährung des Wirtschaftssystems im Schrumpfen begriffen ist. Dabei unterscheide ich drei Ebenen, die der soziologischen Trennung zwischen Mikro-, Meso- und Makroebene entsprechen: eine individuelle, eine Unternehmens- und eine Ordnungsebene. Abschließend werde ich zusammenfassend dem kursierenden Vorurteil begegnen, die Legitimationsgewährung des Wirtschaftssystems beziehe sich alleine oder auch nur hauptsächlich auf die Unternehmensebene.

## Individualebene

Der Bürger ist als Konsument im wahren Sinne des Wortes elementarer Bestandteil des Wirtschaftssystems. Als Konsument bestimmt er maßgeblich, welches Antlitz das Wirtschaften einer Gesellschaft trägt. Allerdings besteht eine feststellbare Paradoxie zwischen der Rolle als Bürger und jener als Konsument. Als Bürger optiert man gerne für all das Gute und Schöne im Leben: für Umweltschutz und Artenvielfalt, für Menschenrechte, für angemessene Entlohnung und Sozialstandards etc. Doch als Konsument sieht die Welt oft viel weniger idealistisch aus: Ein Produkt wird dann gekauft, wenn es billig ist. Der Preis ist nicht nur wichtigstes, sondern allzu oft einziges Kriterium der Kaufentscheidung. Damit nicht genug: Nach einer Mehrthemenumfrage des ›Institut Markt Umwelt Gesellschaft Hannover‹ (imug) aus dem Jahre 2003 würden gerade einmal 34 Prozent der Konsumenten ein Produkt vorziehen, das von einem Unternehmen hergestellt wurde, welches »in einem besonderen Maße gesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein gezeigt hat«, selbst wenn diese Produkte in Preis und Qualität *gleich* sind. Bei gleichem Preis und gleicher Qualität wählen nur 34 Prozent der Konsumenten das offensichtlich aus ethischer Sicht bessere Produkt! Es scheint fast so, als nehme der Konsument zum Einkauf sein Geld mit, lasse dafür aber seinen Verstand zu Hause.

Und so gerät das Zwitterwesen Bürger-Konsument schnell in Paradoxien, die für es scheinbar konstitutiv sind: Einerseits gegen Treibhauseffekte und Klimawandel zu sein, andererseits aber immer hungrier Öl und Benzin zu konsumieren und zu Taxipreisen nach Spanien zu fliegen. Einerseits elende Arbeitsbedingungen und Kinderarbeit in sog. Entwicklungsländern zu bemängeln, andererseits 5-Euro-T-Shirts bei H&M zu kaufen, die aus China, Taiwan oder Indonesien kommen. Auch Nicht-Ökologen und Nicht-Ökonomen sollte hier aufgehen, dass diese Paradoxie zwischen Bürger und Konsument problematisch ist.

Wenn also die Frage nach der mangelnden Legitimation des Wirtschaftssystems aufgeworfen wird, sollte nicht übersehen werden, dass der Konsument ein durchaus gewichtiger Teil dieses Problems ist.<sup>5</sup>

## Unternehmensebene

Es gibt eine Vielzahl empirischer Fälle, die das Fairness- und Gerechtigkeitsempfinden vieler *Bürger* verletzen und dem Kapitalismus in seiner bestehenden Form sukzessiv die Legitimationsgrundlage entziehen. Analytisch wichtig ist allerdings, zu unterscheiden, in welchen Fällen dieses Empfinden (potentiell) zu Recht und in welchen Fällen es auf *Vorurteilen* beruhend verletzt ist. Empirisch wirkmächtig im Sinne einer Legitimationsschmälerung sind beide Varianten, allerdings besteht im ersten Fall das Ziel soziologischer Aufklärung in einem Bewusstseinswandel der Unternehmen, im zweiten Fall der Bürger (vgl. Luhn/Wettstein 2004).

Gesellschaftlich am intensivsten debattiert wird das Geschäftsgebaren vieler Großunternehmen und deren Geschäftsleitungen. Unternehmen wie Telekom, Henkel und die Deutsche Bank fahren Jahr für Jahr Milliarden Gewinne ein, sind aber von Steuerlasten de facto weitgehend befreit, betreiben gleichzeitig Personalabbau, drohen dabei noch mit Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland und erhalten zudem aus öffentlicher Hand (also aus Steuergeldern) Subventionen.<sup>6</sup> Dieses Gebaren empfinden viele Bürger als *unverantwortlich* und *ungerechtfertigt*, vor allem, wenn zugleich ein Paradigmenwechsel der sozialen Sicherungssysteme stattfindet, der für viele Menschen stärkere Belastungen und geringere Absicherung bedeutet, für die es inzwischen das Schlagwort der »neuen Armut« gibt (z. B. Renten-Nullrunden, Eigenanteil an Medikation und ärztlichen Dienstleistungen, Reduktion der sozialen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit auf Fürsorgenniveau etc.). Deutschland ist gleichzei-

5 Natürlich ist die Realität komplexer, als diese – im weberschen Sinne – idealtypische Verkürzung es vermuten lässt. Mir geht es hier um Tendenzen, nicht darum, nachzuweisen, dass Konsumenten sich immer und in allen Fällen in der hier beschriebenen Weise verhalten.

6 Die Höhe der Subventionen in Deutschland sind u.a. nachzulesen im 19. Subventionsbericht der Bundesregierung (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2003). Innerhalb der EU ist Deutschland damit jenes Land, das seine Unternehmen am stärksten subventioniert. Und dies während sich die Steuer- und Abgabenquote im OECD-Vergleich am unteren Ende der Belastungsskala befindet (vgl. OECD 2006).

tig so reich und so arm wie nie zuvor (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2005).<sup>7</sup>

Mit dieser Problematik in engem Zusammenhang steht u. a. die immer noch anhaltende Debatte über die Höhe von Managergehältern. In Deutschland ergibt sich aus dem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz (abgeleitet aus Art. 3, Grundgesetz) ein Anspruch der gleichen Bezahlung für gleiche Arbeit. Wer doppelt so viel arbeitet oder doppelt so wichtige – was auch immer als wichtig definiert wird – Arbeit leistet, hat demnach auch ein Recht, doppelt so viel zu verdienen. Aber arbeitet ein Manager tatsächlich zehn oder gar hundert Mal so viel, wie ein Lehrer, eine Reinigungskraft oder ein Ein-Euro-Jobber? Ist seine Arbeit wirklich zehn oder hundertmal so wichtig?<sup>8</sup>

Es dürfte schwer fallen, diese Frage zu bejahen und dafür auch noch gute Argumente anführen zu können. Die mannigfachen Rechtfertigungsversuche von Seiten der wenigen Gewinner dieses Systems kommen wohl nicht zuletzt deshalb zwar mit großen und vor allem lauten Worten, aber mit wenigen Inhalten daher.<sup>9</sup> So wird mit »klassisch« ökonomischen Argumenten vor allem darauf verwiesen, dass Manager eben »knappe Güter« seien und jene Güter im Kapitalismus *per se* teurer seien als weniger knappe Güter. Nun ist Gold bekanntlich teurer als Wasser, was daran liegt, das Gold (bisweilen) knapper ist als Wasser. Allerdings sagt die Tatsache, ob ein Gut knapp ist oder nicht, *per se* nichts über seine *gesellschaftliche* Funktion aus.

Bei aller gerechtfertigten Kritik am Wirtschaftsgebaren von Unternehmen/Unternehmern, muss jedoch vor Vereinfachungen gewarnt werden. Wie bereits erwähnt: Nicht alles, was ein Fairnessempfinden verletzt, ist schon deshalb zu geißeln. Man könnte beispielsweise die Frage

---

7 Unterfüttert wird diese Behauptung nicht nur durch die Rekordgewinne der deutschen Wirtschaft, sondern auch durch die Tatsache, dass die Zahl deutscher Millionäre zwischen 1997 und 2004 von knapp 500.000 auf über 750.000 gestiegen ist – also um 50 Prozent.

8 Dass dieses Ungleichverhältnis nicht nur besteht, sondern sich *verschärft*, lässt sich leicht statistisch belegen: Die Vorstände der 30 führenden Dax-Unternehmen konnten innerhalb der letzten 6 Jahre ihre Bezüge inflationsbereinigt mehr als verdoppeln (ausgenommen sind hiervon sogar Aktienoptionen), wohingegen die Tariflöhne – ebenfalls inflationsbereinigt – heute niedriger liegen als 1991.

9 Dass diese Stimmen deshalb häufiger vernommen werden, als vernünftige Argumente, liegt natürlich daran, dass gerade die wenigen Gewinner qua *Gewinnerstatus* zu den Meinungsführern des Landes gehören und sich dementsprechend weit mehr Gehör verschaffen können als z.B. die Masse der Millionen Arbeitslosen. Hieran könnte man eine Medienkritik anschließen, für die leider der Platz fehlt.

diskutieren, ob Kritik an Unternehmen überhaupt gerechtfertigt ist, wenn diese Arbeitsplätze abbauen, obwohl sie Gewinne schreiben.

Es ließe sich beispielsweise problematisieren, dass es eben keine originäre Aufgabe der Unternehmen sei, für Arbeitsplätze zu sorgen, sondern Güter zur Verfügung zu stellen. Wenn diese z. B. effizienter durch Maschinen denn durch Menschen herzustellen sind, läge es nur in der Logik von Unternehmen, dies auch zu tun.

Folgt man dieser Argumentation, ließe sich eher die Frage stellen, ob nicht ein gesellschaftliches Umdenken stattfinden müsste, dass sich endlich vom Mythos einer ›Arbeitsgesellschaft‹ lösen sollte (vgl. Steenbock 2005). Auf den Punkt gebracht: Lebenslange Arbeit für alle Arbeitsfähigen wird es nicht mehr geben. Unter anderem wird tatsächlich menschliche Arbeit immer mehr durch Technologie ersetzt bzw. effizienter gestaltet, was gegenwärtig noch dadurch aufgefangen wird, dass immer mehr Bedürfnisse nach Dienstleistungen profitabel gemacht werden, die Ausbildungszeit im Verhältnis zur Berufszeit ausgedehnt ist, Menschen vorgezogen in die Rente entlassen werden etc. Aber alles das wird den Trend nicht aufhalten, dass nicht mehr jeder lebenslang Arbeit finden und die zur materiellen Reproduktion *notwendige* Arbeit immer weniger werden wird. Nur wollen das weder die Bürger noch ihre Politiker wahrhaben. Es scheint niemandem so recht aufzugehen, dass zwar seit vier Jahrzehnten die »Vorfahrt für Arbeit« (Angela Merkel) gepredigt wird, was aber nichts daran ändert, dass in Deutschland Millionen Menschen ohne Arbeit sind; ohne langfristige Änderungsperspektive. Und Mal auf Mal werden dann die vermeintlich gierigen und unverantwortlichen Unternehmen bzw. ihre Führungsriege für die so genannte Arbeitsmarktmisere verantwortlich gemacht, statt sich endlich den Realitäten des 21. Jahrhunderts zu stellen.

Auch die auf den ersten Blick so eindeutigen Korruptions- bzw. Bilanzfälschungsskandale, wie etwa jüngst bei Enron, WorldCom, VW oder Siemens (vgl. z.B. Pfriem 2006: 319f.) müssten differenzierter betrachtet werden, wenn man nicht vorschnell zu Urteilen gelangen will. Unstrittig ist, dass diese zurecht so bezeichneten Skandale nicht tolerierbar sind in einem demokratischen Rechtsstaat. Unstrittig ist auch, dass Wirtschaftskriminalität in *jedweder* Form eine der größten Herausforderungen ist, vor der (post-)industrialisierte Staaten heute stehen.

Gleichwohl sollte man hier einen Blick für Relationen wahren: Wirtschaftskriminalität hat viele Gesichter und manche gelangen eher in das Licht der Öffentlichkeit als andere. Wankt ein großer Konzern und werden dabei Milliardenbetrügereien aufgedeckt, Mitarbeiter zu Zehntausenden entlassen und Manager dabei noch fürstlich entlohnt, ist dies medial omnipräsent - und dies wochenlang. Die alltägliche Steuerhinter-

ziehung weiter Bevölkerungsteile, die in der Summe ebenso oder schädlicher ist, als alle großen Skandale zusammengenommen, findet kaum je ein mediales Echo.<sup>10</sup>

Auch hier scheint das den Bürger umgebende Glashaus nicht vor dem Steine werfen zu schützen. Wenn Kritik nicht in Polemik umkippen soll, dann sollte diese sich nicht an einem Medien**bias** ausrichten, sondern an wissenschaftlichen Fakten.

So lässt sich konstatieren: In vielen Fällen ist die Kritik am Unternehmensgebaren gerechtfertigt, aber eine differenzierte Betrachtungsweise zeigt, dass eine Pauschalkritik an (Groß-)Unternehmen wichtige Bedeutungsebenen ausblendet.

## Ordnungsebene

Nun kann man mit gutem Recht fragen, warum die soeben beschriebenen Defizite auf Unternehmens- und Individualebene nicht ordnungspolitisch bearbeitet und womöglich sogar behoben werden. Denn die staatliche Ordnungsebene ist ja bekanntlich jene Instanz der Gesellschaft, die für das Treffen allgemeinverbindlicher Entscheidungen zuständig ist. Und damit ist diese Ebene schon *qua Funktion* prädestiniert, gesellschaftliche Dysfunktionalitäten zu bearbeiten und zu lösen.

So zumindest die Theorie. Doch: Der jahrhundertealte Primat der Politik weicht zunehmend einem Primat der Ökonomie. Weltweit führende »global player« wie General Motors, Ford, Royal Dutch/Shell und Exxon erzielen alljährlich höhere Umsätze als mittelgroße Länder erwirtschaften (vgl. Matten/Crane 2004). Sie sind durch ihre globale Ausrichtung und Vernetzung, durch ihr jederzeit mobiles Kapital immer ungreifbarer für Nationalstaaten. Und sie treffen zunehmend wichtigere Entscheidungen, als es einzelne Nationalstaaten vermögen.

Der Primat der Ökonomie ist vor allem deshalb problematisch, weil Unternehmen *per definitionem* nicht am Gemeinwohl, sondern am Erhalt und am Ausbau ihrer Ressourcen (Geld, Rohstoffe, qualifizierte Mitarbeiter etc.) orientiert sind. Es ist dies ihre primäre, betriebswirtschaftlich völlig stringente Aufgabe. Der Staat hingegen ist *zumindest de jure* auf das Gemeinwohl verpflichtet, nur hieraus bezieht er – letztlich seit Hobbes – seine Legitimation.

---

10 Der Wirtschaftsethiker Josef Wieland sprach auf einer – leider nicht dokumentierten – Veranstaltung im Juni 2006 an der Universität St. Gallen leicht abschätzig von »frei vagabundierendem Moralkapital«, das sich in Deutschland regelmäßig über neue Skandale ereifern müsse.

Zum Stichwort Legitimation: Wirtschaftsunternehmen sind bisher höchst unzureichend demokratisch legitimiert. Diese Legitimation kann natürlich nicht nur über Wahlen hergestellt werden (sonst könnten Nichtregierungsorganisationen sie nie erlangen), sondern vor allem über eine kritische Auseinandersetzung mit einer Öffentlichkeit und einer höchstmöglichen Transparenz dieser gegenüber. Allerdings fehlen in den meisten Fällen bis dato schlicht derartige Formen demokratischer Kontrolle von Unternehmen.

Vor allem dadurch, dass die Regulative Staat und Öffentlichkeit ihre Kontrollfunktion ausüben, würden sich in Zukunft Skandale à la Enron und Co., aber auch die alltägliche Wirtschaftskriminalität vermeiden lassen. Wo Kontrolle immer durchlässiger wird oder gar ganz fehlt, kann ungehemmt Misswirtschaft betrieben und der Kriminalität gefrönt werden.

Nun stellt sich konsequenterweise die Frage, warum die Ordnungsebene dem nicht Einhalt gebietet, schlimmer noch: warum sie diese Asymmetrie, die ihr selbst Macht entzieht, auch noch aktiv fördert und somit auf (Ordnungs-)Macht verzichtet, wie es unter demokratietheoretischen Erwägungen nicht plausibel zu machen ist. Denn es ist ja gerade die originäre Aufgabe der Ordnungsebene, gesamtgesellschaftlich relevante Fragen zu kanalisieren und somit eben auch Unternehmen in den größeren Rahmen gesellschaftlichen Zusammenlebens zu integrieren.

Die eigentlich spannende Frage lautet also nicht: *Warum* wird der Staat immer schwächer? Die Antwort hierauf ist evident: Weil er es zulässt, dass immer mehr Macht sich bei Unternehmen ballt. Globalisierung ist ein politisches Projekt, kein Naturereignis - auch wenn dies beizeiten gern behauptet wird. Die Frage lautet vielmehr: Warum tut der Staat bzw. warum tun Staatenverbünde (z. B. die EU oder auf globaler Ebene die UNO) nichts oder zumindest nicht annähernd genug, die entfesselten Kräfte des Marktes in seine Schranken zu verweisen?

Die Antwort auf diese Frage ist vielschichtig und würde eine differenzierte Analyse rechtfertigen, die dieser Aufsatz nicht leisten kann. Deshalb nur einige Überlegungen, die mir grundlegend erscheinen:

Allzu viele politische Entscheidungsträger, und zwar weltweit, erliegen noch immer der großen ideologischen Anziehungskraft des sog. Neoliberalismus<sup>11</sup>, für den die totale Marktwirtschaft oberstes, gesell-

11 Es gibt kaum einen Begriff, der öfter in die Debatte geworfen und seltener verstanden wird als jener des Neoliberalismus. Da eine ausführliche – auch wirtschaftshistorische Auseinandersetzung – hier nicht erfolgen kann, bleibt nur der Verweis, dass Begriffe wie Neo-Neoliberalismus oder Neo-Paläo-Liberalismus angebracht wären (vgl. zur Begründung dieser Begriffsdifferenzierung Ulrich 2005).

schaftsweites Ziel ist. Übernimmt die politische Klasse dieses ideologische Ziel, wie sie es in der Vergangenheit getan hat, dann scheinen z. B. Kostensenkungen, Privatisierungen und Effizienzsteigerungen um fast jeden Preis sinnvoll. Auch wenn dabei übersehen wurde und wird, dass es immer Länder geben wird, in denen die Lohn- und Lohnnebenkosten noch niedriger sind, in denen Steuern noch niedriger, Subventionen noch höher, Gesetze noch lockerer und Rohstoffe noch einfacher auszubeuten sind. Sich diesem ›race to the bottom‹ auszuliefern, ist eine der großen politischen Verfehlungen der letzten Jahrzehnte. Die politische Klasse hat sich damit zur willfährigen ›Abwicklungsgehilfin‹ einer Ideologie gemacht, die sich nicht am Gemeinwohl einer Gesellschaft orientiert, sondern an – natürlich strategisch verschleierte – Partikularinteressen.

Nun mag man zumindest einigen Vertretern der politischen Klasse unterstellen, dass sie diese Ideologie inzwischen durchschaut haben. Aber wo die Geister, die man rief, einmal erschienen sind, lassen sie sich ungleich schwerer wieder vertreiben. Zur Ehrenrettung der politischen Klassen dieser Welt mag man dabei sogar annehmen, dass schlicht unterschätzt wurde, welche Machtfülle sich vom politischem zum ökonomischen System verlagern würde. Und jetzt steht man vor einer Situation, in der die Schwäche nationaler, aber vor allem einer ›globalen‹ Ordnungsebene gegenüber den Stärken transnational vernetzter Unternehmen tatsächlich kaum noch rücknehmbar, sondern vielmehr zementiert scheint. Wo zunächst mangelnder politischer Wille war, herrscht nun schiere Überforderung. Es bedürfte eines enormen politischen Kraftakts, eines konzertierten Zusammenarbeitens wenn nicht aller, so doch vieler Nationalstaaten dieser Welt, und es bedürfte einer Stützung durch nationale wie transnationale Öffentlichkeiten, um die einmal gemachten Fehler zu korrigieren.<sup>12</sup>

Aber auch hier sind einseitige Deutungen einer komplexen Realität nicht angemessen. Bei aller gerechtfertigten Kritik an den politischen Klassen, bei all ihren Verfehlungen, Unzulänglichkeiten, bei all ihrer ideologischen Unreife, darf doch nicht übersehen werden, dass die Gestaltungsspielräume von Politik auch in der Vergangenheit nicht so groß waren, wie obige Lesart es zunächst nahe legt. Lobbyismus gab es schon immer, und sich diesem zu widersetzen, gerade wenn das Wahlvolk von Wirtschaft noch weniger Ahnung hat als von Politik, ist unbestreitbar schwierig. Wenn ein Konzern mit Stellenstreichungen und Abwanderung droht, wird ihm das in der öffentlichen Wahrnehmung natürlich

---

12 Dass die politische Klasse *in toto* nicht gerade vorbildlich darin ist, Fehler und Verfehlungen einzugestehen, mag diesen Hoffungsstreif allerdings tatsächlich eher in das Reich utopischen Idealismus stellen als real fundiert zu sein.



angelastet, aber ebenso sehr einem Staat, der scheinbar unfähig daneben steht und zusieht. Also dann doch lieber den Lobbyismus-Forderungen nachgeben und einen sozialen Frieden wahren, der zwar nur kurzfristig und -sichtig ist, aber zumindest ermöglicht, weiter an der (vermeintlichen) Sphäre der Macht, nämlich der Politik teilzunehmen.

Hinzu kommt dann natürlich noch das obig beschriebene Konsumentengebaren des ›billig um jeden Preis‹. Wenn Produkte möglichst billig sein sollen, muss natürlich auch die Produktion möglichst wenig Kosten verursachen. Diesen Anspruch geben Konzerne an die politische Klasse weiter, und schon entsteht ein Kreislauf, der sich ohne viel Pathos als Teufelskreis bezeichnen lässt, und der zeigt, wie interdependent und interpenetrierend die von mir skizzierten drei Ebenen sind.

## Zusammenfassung

All die angeführten Beispiele und die damit einhergehende Analysen untermauern die Beobachtung einer Legitimationskrise des Kapitalismus in seiner aktuellen Ausprägung. Was ich darüber hinaus gezeigt habe, ist, dass die zunehmende Legitimationskrise sich nicht eindimensional auf Verfehlungen von (Groß-)Unternehmen bzw. deren Geschäftsführungen kaprizieren lässt. Wie gezeigt, sind die Bürger in ihrer Rolle als Konsumenten ihrerseits Mitschuld an dieser Legitimationskrise. Genauso, wie es die Ordnungsebene ist, die es versäumt (hat), die wachsende Machtfülle von Unternehmen einzuhegen und einer *betriebswirtschaftlichen* Logik eine *volkswirtschaftliche* entgegenzusetzen.

## Institutionen der Legitimationsgewährung

Lässt man die schlaglichtartigen Beispiele und Analysen der letzten Seiten Revue passieren, stellt sich die Frage, ob überhaupt noch ein Ausweg zu denken ist, wenn doch so offensichtlich vieles im Argen liegt. Gibt es überhaupt Lichtstreifen am Horizont, bzw. weniger pathetisch ausgedrückt: Gibt es denn überhaupt entgegenkommende Tendenzen für eine, wie ich es in Anlehnung an Habermassche Terminologie nenne, moralisch fundierte Reintegration des Wirtschaftssystems in die Lebenswelt?

In diesem Abschnitt werde ich versuchen, einige dieser Tendenzen analog zum ersten Punkt auf drei Ebenen nachzuzeichnen: einer Wirtschaftsbürger-, einer Unternehmens- und einer Ordnungsethik.<sup>13</sup>

## **Wirtschaftsbürgerethik**

Dieser Begriff steht für das Verhalten eines Bürgers, der sein wirtschaftliches Handeln nicht privatistisch von seinem staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstsein abspaltet, sondern es in dieses *integriert*. In diesem Sinne verbindet der Begriff also sowohl systemische wie lebensweltliche Aspekte, da er den Menschen als moralische Person mit seinem Status als Wirtschaftssubjekt zu verbinden trachtet (Ulrich 2005: 101–127).

Wie sieht diese Verbindung aus? Was könnten konkrete Tugenden eines Wirtschaftsbürgers sein? Da ich mich im ersten Abschnitt bezüglich der Individualebene auf die Bürger-Konsument-Paradoxie konzentriert habe, greife ich diesen Faden nun wieder auf.

Wie gezeigt, senden Konsumenten Signale an Unternehmen aus; zum Beispiel in Form von Eigenschaftszuschreibungen zu Marken, in Form des Bekanntheitsgrads von Produkten etc. Am wichtigsten ist allerdings Kommunikation in Form von Kaufentscheidungen für oder gegen ein Produkt. Durch diese Kommunikation können Konsumenten natürlich ein »Ich will's billig, und zwar um jeden Preis!« zum Ausdruck bringen, aber ebenso sehr haben sie die Macht, Signale auszusenden, die in die genau entgegengesetzte Richtung laufen: die also z.B. soziale und ökologische Faktoren des gesamten Wert-schöpfungsprozesses von Produkten in Rechnung stellen. Dies kann u.a. von der Gewinnung der Rohstoffe über die Weiterverarbeitung dieser Stoffe bis hin zu Arbeitsbedingungen der Angestellten, der Vermarktung und der Entsorgung von Abfällen reichen.

---

13 Konsequenterweise ließe sich hier fragen, warum ich Ethik überhaupt für notwendig erachte und hier nicht schlicht auf das Recht verweise. Rechtliche Institutionalisierung hinterlässt chronisch ein Verantwortungsvakuum, das liegt in seiner Natur. So setzt Recht beispielsweise in der Moderne nur *Handlungsgrenzen*, aber selten *Handlungsorientierungen*. Zudem ist Recht oft zu langsam in der Anpassung an neue Situationen. Empirisch muss man darüber hinaus konstatieren, dass Recht durchaus oft mangelhaft legitimiert ist, dass mächtige Lobbyinteressen das Rechtssetzungsverfahren beeinflussen. Und auf internationaler Ebene schließlich ist Recht vor allem Völkerrecht, basiert also nicht auf harten Sanktionsmechanismen, sondern auf dem Grundsatz von »Treu und Glaube«. Diese strukturellen Defizite von Recht aufzufangen ist eine Ethik genötigt.

Letztlich entscheidet jeder einzelne Konsument mit darüber, welche Form des Wirtschaftens marktfähig ist und welche nicht.<sup>14</sup> Nicht bestritten werden soll, dass (noch) die wenigsten Konsumenten sich die Mühe machen, bei jedem gekauften Produkt zu fragen: Woher kommen die Rohstoffe, wie sind Arbeitsbedingungen und Entlohnung jener Menschen, die es herstellen, nicht nur in Deutschland, sondern auch von Zulieferern (die Frage nach der Wertschöpfungskette), wie hoch ist der Anteil der wieder verwertbaren Verpackungsbestandteile, wie werden die übrig bleibenden Abfälle entsorgt, wie umweltbelastend ist die Anwendung dieses Produkts etc.. Zugegebenermaßen wäre dieser Aufwand für Privatpersonen recht groß, wobei dies natürlich noch kein Argument ist, ihn sich nicht zu machen.

Aber dieser Aufwand ist ja gar nicht erforderlich: Es gibt inzwischen Unternehmenstests (u. a. von dem schon erwähnten »Imug Hannover«, aber auch von der weithin bekannten »Stiftung Warentest«), welche die gesamte Wertschöpfungskette von Produkten untersuchen und dann bewerten: für jeden Bürger/Konsumenten nachles- und nachvollziehbar.

Oder der Konsument orientiert sich schlicht an den inzwischen zahlreichen Gütesiegeln wie dem blauen Umweltengel (für umweltschonende Produkte), Demeter (für naturnah), Fair Trade/Transfair (für Produkte aus sog. Entwicklungsländern, deren Erlöse direkt den Erzeugern zu Gute kommen) etc.

Und wem selbst dies noch zu kompliziert ist, der könnte schlicht darauf verzichten, bei Discountern von Lidl über Aldi bis MediaMarkt und H&M zu kaufen, von denen man nicht erst seit dem »Schwarzbuch Lidl« weiß, welche Geschäftsphilosophie ihnen zu Grunde liegt und wie sie ihre »Tiefpreisgarantien« durchsetzen.<sup>15</sup>

Auch hier liegt der Einwand auf der Hand und ist völlig verfehlt: Ja, wer soll sich das denn leisten können? Erstens: Jeder kann es sich leisten. Historisch zahlt ein bundesdeutscher Bürger pro Monat so wenig für

14 Dem alten Einspruch, dass der einzelne ja eh nichts ausrichten kann, möchte ich hier nur mit dem Schlagwort der »kumulierten Leichtigkeit« begegnen. Zur Veranschaulichung: Man stelle sich eine Skisprungschanze vor, von der nicht Springer fliegen, sondern zehntausende, jeweils wenige Gramm schwere Tischtennisbälle. Platziert man nun Menschen vor besagter Sprungschanze, werden diese von den fast gewichtlosen Bällen umgeworfen. Kumulierte Leichtigkeit!

15 Oder – um mal einen anderen Bereich zu beleuchten – man verzichtet immer mal wieder auf das Auto, von dem nun wirklich jeder weiß, dass es der Umwelt schadet. Bekanntlich gehen 40 bis 60 Prozent der Luftverschmutzung auf das Konto Auto, wobei zirka die Hälfte aller Autofahrten Urlaubs- oder Freizeitfahrten sind (vgl. mit ähnlicher Stoßrichtung Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie 2006).

Nahrungsmittel wie nie zuvor. Ob ich bei Aldi oder im Bioladen einkaufe, ist in den allermeisten Fällen keine Frage des *Könnens*, sondern eine Frage der *Priorität*. Wer versucht, das Argument in Stellung zu bringen, es sei zu teuer, nicht beim Discounter zu kaufen, der möge so ehrlich sein, über all die (meist überflüssigen) Kurzmitteilungen via Handy, über Großbildfernseher und allerlei sonstigen Konsumramsch nachzudenken.

Zweitens: Wer so argumentiert und entsprechend handelt, verstärkt damit nur den schon beschriebenen Teufelskreis. Wenn der Konsument es billig will, produzieren Unternehmen eben billig und zwar in Polen, China oder Indonesien. Dann wird besagter Konsument zum Hartz-IV-Empfänger, weil es immer weniger Arbeitsplätze in Deutschland gibt, und beklagt sich dann, dass er nur bei Discountern einkaufen *kann*, weil er so wenig Geld hat.<sup>16</sup>

Erst wenn sich die Konsumenten bewusst werden, welch große Macht sie durch ihre Kaufentscheidungen haben, und welch große Verantwortung mit dieser Macht einhergeht, kann sich ein Wirtschaften entwickeln, dass nicht Geizgeilheit als oberste Prämisse ansieht. Denn mit dieser Blindheit gegenüber der eigenen Verantwortung werden die Auswüchse, die ich auf den letzten Seiten beschrieben habe, nicht nur passiv goutiert, sondern aktiv mitverursacht.

Dass dieser Bewusstseinswandel nicht nur frommer Wunsch des Sozialwissenschaftlers ist (wenngleich er natürlich in den Kinderschuhen steckt), zeigen ein paar Beispiele, die nicht überschätzt werden sollten, aber die klein zu reden auch verfehlt wäre:

Vor wenigen Jahren gerieten ›global player‹ wie Nike und Adidas an den Pranger, weil Nichtregierungsorganisationen auf die Produktionsbedingungen dieser Konzerne in sog. Entwicklungsländern aufmerksam gemacht hatten. Auf Druck einer breiten Öffentlichkeit verzichteten beide Konzerne seither z. B. auf Kinderarbeit – wenngleich die Kritik immer mal wieder im Raum steht. Die Details dieser Beispiele sind weniger interessant als die strukturellen Merkmale, die in ihnen deutlich werden.

Dass die Arbeitsbedingungen am untersten Ende der Wertschöpfungskette, also in irgendwelchen Fabriken tausende Kilometer vom Endverbraucher entfernt, überhaupt Aufmerksamkeit bzw. Anstoß erregen, wäre vor einigen Jahrzehnten noch undenkbar gewesen, man denke an das ausbeuterische koloniale Erbe etlicher sog. entwickelter Länder. Hier darf die Rolle von Nichtregierungsorganisationen nicht hoch genug eingeschätzt werden, die durch ihre Aufklärungskampagnen besagte Zu-

---

16 Auch hier: Natürlich ist die Realität komplexer! Aber ganz von der Hand zu weisen ist dieser Teufelskreis eben auch nicht.

stände überhaupt erst einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht haben.

Fast ebenso bemerkenswert ist es, dass diese Öffentlichkeit tatsächlich hergestellt werden konnte, dass also zum Beispiel Print- und visuelle Medien extensiv über diese Thematik berichtet haben, was ja mitnichten selbstverständlich ist.

Dass diese mediale Berichterstattung tatsächlich auf Resonanz bei einer breiten Masse von Konsumenten gestoßen ist, die sich als Bürger gegen die ausbeuterischen Geschäftspraktiken von milliardenschweren Konzernen gestellt haben, ist die dritte Besonderheit. Diese Resonanz war so groß, dass besagte Unternehmen einen konzertierten Konsumentenboykott befürchteten.

Und damit stand das mächtigste Druckmittel im Raum, das Konsumenten gegenüber scheinbar *übermächtigen* Konzernen haben. Um mit diesem Boykott verbundene Gewinnschmälerungen zu vermeiden, änderten die Konzerne ihre Geschäftspraktiken. Das als moralisch richtig empfundene Engagement der Wirtschaftsbürger war erfolgreich.

Was auf den Gütermärkten zumindest keine Exotenstellung mehr hat, ist auf den Aktienmärkten noch weitgehend unbekannt. Aber selbst hier gibt es inzwischen unter dem Schlagwort des ›ethischen Investments‹ (Socially Responsible Investment, SRI) erste Tendenzen zu einer Umorientierung: weg vom reinen Konsumenten, hin zum Wirtschaftsbürger.

Analog zu den Gütermärkten stellt sich für den potentiellen Aktienkäufer die Frage, welche Signale er an den Aktienmarkt senden möchte. Ist es ihm egal, was das Kerngeschäft des entsprechenden börsennotierten Unternehmens ist, ob also ein Unternehmen z. B. Waffen exportiert oder Solarenergiezellen produziert? Berücksichtigt er z. B. die Gewichtung im Unternehmen zwischen Share- und anderen Stakeholdern? Oder eben die Frage, nach welchen Kriterien die Güter des Unternehmens hergestellt werden.

Die Argumentation läuft hier analog zum obigen Beispiel der Gütermärkte: Die Aktienanleger bestimmen mit, welches Gesicht die Aktiengesellschaften haben, es ist ein Stück weit auch ihre Verantwortung. Auch hier gibt es Vorreiter, z. B. die ›Convention d'actionnaires Nestlé‹, eine kritische Vereinigung von Nestlé-Aktionären, die zum Ziel hat, die Unternehmensausrichtung nach ethischen Kriterien zu überwachen.

Sollten sich diese Tendenzen verstärken lassen, sollte sich also ein Bewusstseinswandel vom Konsumenten zum Wirtschaftsbürger vollziehen, wäre schon vieles behoben, was das Legitimationsdefizit des Wirtschaftssystems ausmacht, wie obige Beispiele und Analysen gezeigt haben.

## Unternehmensethik

Diese soeben charakterisierte Wirtschaftsbürgerethik ist in den allermeisten Fällen darauf ausgerichtet, Unternehmen moralisch einzuhegen. Wenn man sich also mit *Unternehmensethik* befasst, sollte man zunächst die Frage beantworten, warum moralisches Handeln von Unternehmen wichtig ist bzw. sogar: Warum es immer wichtiger wird.<sup>17</sup>

Bereits konstatiert habe ich die historisch einmalige Machtfülle von Unternehmen, die sogar jene von Nationalstaaten zunehmend übertrifft. Und mit dieser Macht wächst die Forderung von vielfältigen Anspruchsgruppen (z. B. von demokratischen Öffentlichkeiten), mit ihr auch verantwortungsvoll umzugehen. Was für die Politik galt und gilt, nämlich, dass Machtfülle nur zu legitimieren ist, wenn diese Macht gemeinwohlverträglich eingesetzt wird, überträgt sich nun auch auf Unternehmen. Dies umso mehr, je stärker Unternehmen durch Skandale in der öffentlichen Wahrnehmung Legitimation einbüßen und sich ihr geringes Ansehen damit weiter verringert.

An Unternehmen wird heute seitens der Bevölkerung die Forderung gestellt, soziale Verantwortung zu übernehmen und zivilisiert geführte Unternehmen zu sein.<sup>18</sup>

Allerdings sollte man dabei vor ethischen Höhenflügen warnen. Zum einen sind Unternehmen keine Engel, die nur darauf warten, endlich zur Ersatzinstanz des Staates zu werden und all dessen Aufgaben zu übernehmen – wenngleich empirisch einige Tendenzen in diese Richtung durchaus zu verzeichnen sind (vgl. Crane/Matten 2004; Crane/Matten/Chapple 2003). Denn zunächst einmal besteht die gesellschaftliche Aufgabe eines jeden Unternehmens darin, Gewinn zu erwirtschaften; dies gehört zur Sachgerechtigkeit des Wirtschaftens in der Marktwirtschaft. Gewinne zeigen an, dass das Unternehmen Güter herstellt, die der Gesellschaft mehr wert sind, als sie an Kosten verursachen.

---

17 Diese Frage stellt sich natürlich nur, wenn man nicht mit Friedrich August von Hayek, Milton Friedman und seinen »Chicago Boys« annimmt, die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen habe sich schon mit Gewinnmaximierung (im Rahmen der Gesetze) erschöpft. Und entgegen aller historischer Verstümmelung ist das durchaus eine Frage, die schon bei Adam Smith, dem vermeintlichen Urvater des sog. Neoliberalismus diskutiert wird (vgl. Ulrich 2000).

18 Dass die unternehmensethischen Schlagworte »Corporate Social Responsibility« (CSR) und »Corporate Citizenship« (CC) in der Literatur zur Wirtschafts- und Unternehmensethik nicht distinkt sind und überdies wohl eh das gleiche meinen, nämlich gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, soll – ganz im Sinne des Popper-Satzes, dass man nicht über Begriffe, sondern über Probleme streiten möge – für den weiteren Argumentationsgang unerheblich sein.

Was sie über diese Primäraufgabe hinaus leisten können und wollen, ist je nach Ressourcen und eigenen Ansprüchen von Unternehmen unterschiedlich.

Zum anderen sollte man sich gewahr sein, dass Unternehmen durchaus auch Getriebene des Marktes (Konkurrenten, Konsumenten) sind, der in vielen Fällen unternehmensethisch angemessenes Handeln bestraft. Angenommen, ein Unternehmen will freiwillig einen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehenden Schadstofffilter in seinen Fabriken installieren. Dies mag aus dem hehren Impetus erfolgen, die Umwelt zu schonen. Allerdings bedeuten der Kauf, die Installation und die Wartung dieser Filteranlage betriebswirtschaftliche Kosten, die wiederum einen Wettbewerbsnachteil bedeuten gegenüber Marktkonkurrenten die keine Filteranlage einbauen.

Dies würde in der Regel zudem dazu führen, dass die Produkte des Unternehmens mit Filteranlage teurer würden. Und bei vermeintlich gleicher Qualität eines Produkts, aber ungleichem Preis entscheiden sich de facto die wenigsten Konsumenten für jenes Produkt, das teurer ist.

Stellt man also die Frage nach der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen, nach Unternehmensethik, sollte man nicht zu sehr aus dem Blick verlieren, dass auch Unternehmen Restriktionen unterworfen sind, die ihre Handlungsspielräume immens einschränken. Es ist wichtig zu sehen, dass Unternehmen ebenso sehr Opfer wie Täter des Wirtschaftssystems sind.

Nun gibt es aber tatsächlich eine Reihe von Unternehmen, die sich der neuen Rollenzuschreibung stellen und ihre gesellschaftliche Verantwortung zunehmend in den Blick nehmen (u. a. durch etliche Großunternehmen, die seit einigen Jahren sog. »CSR reports« oder »CC reports« herausgeben). Betätigen sich Unternehmen gesellschaftlich verantwortlich, wie es der Pharmakonzern Novartis beispielsweise vielfach tut,<sup>19</sup> liegt aber gleich ein Einwand auf der Hand: Ist das nicht alles strategisches Handeln, mit dem nur versucht wird, Gewinneinbußen zu verhindern, in dem man sich einer öffentlichen Meinung beugt bzw. ist es der Versuch, Gewinnmargen zu erhöhen, indem man zeigt, wie toll verant-

---

19 Novartis führt u. a. den UN-Global-Compact an, in dem sich Unternehmen weltweit im Rahmen einer – natürlich nicht sanktionswirksamen – Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Menschenrechten, gerechten Arbeitsbedingungen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung verpflichten. Dieses Engagement führt Peter Ulrich zu folgender Quintessenz: »Novartis [darf] [...] attestiert werden, dass sie derzeit eines der weltweit überzeugendsten Beispiele gelebter Corporate Citizenship darstellt« (Ulrich 2005: 133).

wortlich man doch ist? Nach dem Motto: Ethik ist gut, »wenn sie sich rentiert« (vgl. Ulrich 2005; 2001)?

Zunächst einmal: Natürlich ist Unternehmensethik instrumentalisierbar, genauso wie Menschenrechte, Demokratie und jede weitere regulative Leitidee menschlichen Zusammenlebens auch. Und natürlich gibt es Unternehmen, die WUE als reine Marketingstrategie sehen. Allerdings ist dies kein Argument gegen die Notwendigkeit von WUE, sondern nur ein Argument gegen den strategischen Missbrauch einer Leitidee.

Aber selbst wenn WUE strategisch eingesetzt wird: Sofern Unternehmen sich gesellschaftlich verantwortlich verhalten, ist es sekundär (nicht gleichgültig, aber eben sekundär), aus welchen Motiven heraus ein Unternehmen dies tut. Natürlich will Nike einen Markennachteil vermeiden, indem es auf Kinderarbeit verzichtet, oder H&M, wenn es Näherinnen aus Bangladesch Arbeitnehmerrechte zusichert. Für besagte Kinder und Näherinnen ist es jedoch relativ unerheblich, warum sie nun nicht mehr ausgebeutet werden, solange die Ausbeutung endet.

Allerdings sind bekanntermaßen intrinsische Motive (WUE aus Überzeugung) handlungsstabilisierender als extrinsische Motive (WUE als Marktstrategie). Beständiges Ziel einer kritischen Öffentlichkeit sollte es somit sein, immer wieder zu hinterfragen, ob ein Unternehmen nun intrinsisch oder extrinsisch motiviert gesellschaftlich verantwortungsvoll handelt. Stellt die Öffentlichkeit diese Frage, besteht schon fast ein Zwang für Unternehmen, intrinsisch motiviert verantwortlich zu handeln! Denn wenn eine kritische Öffentlichkeit mutmaßt (ob zurecht oder unrecht, ist hierbei wieder sekundär), dass »Wirtschafts- und Unternehmensethik« *ausschließlich* instrumentalisiert wird, leidet der Markenname unweigerlich darunter, Absatzzahlen und somit letztlich auch Umsatz und Gewinn gehen zurück.

Zwischen einem *ausschließlich* instrumentellen und einem *ausschließlich* intrinsisch motivierten Handeln gibt es zudem eine ganze Bandbreite von möglichen und somit variiert legitimen Handlungsorientierungen. Ein Beispiel unter vielen möge hier genügen: Vor wenigen Jahren hat der Lebensmittelkonzern Danone in Polen eine Stiftung gegründet, aus deren Mitteln polnische Kinder in der Schule Mittag essen können. Finanziert wird diese Stiftung anteilig aus Eigenkapital des Konzerns sowie prozentual aus Verkaufserlösen des Unternehmens auf dem polnischen Markt. Der Hintergrund dieser Stiftungsgründung: Polen war zu jenem Zeitpunkt ein mehr oder minder rein nationaler Markt. Das heißt, dass Unternehmen, die nicht in polnischer Hand waren, dort nicht gut gelitten waren. Danone hat sich sodann auf die Suche nach gesellschaftlich dringlichen Problemen in Polen gemacht und ist schließlich bei der noch immer eklatanten Unter- bzw. Mangelernährung von



Millionen polnischer Kinder fündig geworden. Da Danone ein Lebensmittelkonzern ist, lag dieses Problemfeld in gewisser Weise auf der Hand. Besagte Stiftung wurde gegründet, entsprechend marketingwirksam kommuniziert und hat in der Konsequenz den polnischen Markt für Produkte von Danone geöffnet.

Auch hier sind wieder die strukturellen Momente interessanter als empirische Details: Natürlich ging es dem Konzern *primär* darum, sich einen Markt zu erschließen, Gewinne zu erwirtschaften, Kunden an sich zu binden etc. Noch einmal: dies ist der originäre und primäre Zweck von Unternehmen. Die Frage ist doch nur, mit welchen Mitteln geschieht dies? Im Falle Danones auf die wohl fast denkbar bestmögliche Art, nämlich, indem das wirtschaftliche Gewinnstreben mit einer extensiven gesellschaftlichen Verantwortung gegenüber – vom Staat leider nicht zu kompensierenden – Defiziten verknüpft wurde. Zudem wurde die Stiftungsgründung von Danone nicht als purer Altruismus ausgegeben, sondern es wurde klar kommuniziert, dass es natürlich *auch* darum ginge, den polnischen Markt zu öffnen.

Dass ein Unternehmen sein aus ethischer Sicht gutes Engagement kommuniziert (wie im Falle Danones geschehen), damit also seinen Markenwert erhöht, ist dabei durchaus legitim. Denn nur so nutzt es *auch* dem Unternehmen, dass es sich engagiert. Zur Verdeutlichung sei hier an das Filteranlagenbeispiel erinnert. Ich habe oben konstatiert, dass dessen freiwilliger Einbau einen Wettbewerbsnachteil bedeutet. Gelingt es allerdings dem Unternehmen, dieses Engagement zu kommunizieren und dabei von Konsumenten wahrgenommen zu werden, kann dies die Verkaufszahlen (trotz höherer Preise) stabilisieren oder sogar steigern. Der mögliche Wettbewerbsnachteil wird somit vermittels Marketing und somit Markenwerterhöhung kompensiert.

Aus diesem Beispiel leitet sich das letzte Argument ab gegen das Vorurteil, gesellschaftliches Engagement von Unternehmen sei per se bzw. empirisch immer strategisch orientiert: Es gibt Fälle wie jene der Filteranlage, in denen sich das ethisch gebotene Verhalten betriebswirtschaftlich *nicht rechnet* oder *nicht unmittelbar rechnet* und folglich unternehmensethisch (nicht betriebswirtschaftlich!) begründete Selbstbegrenzung zur Geltung gebracht wird.

Konstatieren lässt sich somit, dass nicht nur von Seiten der Wirtschaftsbürger/Konsumenten, sondern eben auch in den Unternehmen selbst ein Umdenken bezüglich der Wichtigkeit des Themas Ethik in der Wirtschaft stattfindet (vgl. zur empirischen Fundierung u. a. Ulrich/Thielemann 1992; Steenbock/Lautermann/Grundke 2006). Wirtschaftsunternehmen sind nicht etwa isoliert handelnde Akteure, sondern

in einem gesellschaftlichen Umfeld verortet, dass neue Anforderungen an sie richtet, denen sie begegnen müssen - und teils auch wollen.

Dabei lassen sich durchaus ethisch begründete Motive ausmachen, die jenseits reiner Nutzenmaximierung angesiedelt sind. Durch diese Analyse erschließt sich ein Blick auf Wirtschaftsunternehmen, der zwar weiterhin Gewinn als Primärziel feststellt, aber die Frage offen lässt, wie wichtig dieses Ziel neben anderen Zielen ist, die durchaus ethisch-moralischen Charakter haben können.

## **Ordnungsethik**

Jener Bereich der Ordnungsebene lässt von allen drei Ethiken die wenigsten Hoffnungen, wie schon im letzten Abschnitt ausgeführt. Die Ideologie des sog. Neoliberalismus ist, vor allem auf transnationaler Ebene, weitaus wirkmächtiger als ihr Gegenpart, der Ordoliberalismus, dessen Kerngedanke eine lebensweltlich rückgekoppelte Marktwirtschaft ist. Hier entgegenkommende Tendenzen zu finden ist somit ungleich schwieriger. Als Beispiele mögen die Globalisierungskritikerforen von Davos und Seattle dienen oder auch die aktuelle WTO-Runde, in der die Entwicklungsländer sich eine weitere Bevormundung durch die sog. Industriestaaten nicht gefallen lassen wollen.

Aber all dies sind äußerst fragile und oft ohnmächtige Versuche einer Gegenmachtbildung. Und so bleibt bezüglich der Ordnungsethik wohl nur eine Orientierung an Fernzielen: in der Hoffnung auf eine Politik, die wieder Mut hat, den Primat der Ökonomie herauszufordern, und darauf, dass die Politik nationalstaatliche Erwägungen hintanstellt, um auf supranationaler Ebene für eine Rahmenordnung zu sorgen, die einen Kapitalismus ermöglicht, dessen zerstörerische Seite eingeeht ist.

## **Zu einer nötigen Reform des Denkens**

In diesem Aufsatz habe ich drei Akteure und drei Ebenen von Ethik unterschieden. Abschließend werde ich der Frage nachspüren, ob es eine Gewichtung dieser drei Ebenen/Ethiken gibt, oder ob diese horizontal gleichgewichtig sind.

Wie dieser Aufsatz deutlich gemacht hat, sind alle drei »Ethiken« unabdingbar für eine moralisch fundierte Reintegration des Wirtschaftssystems in die Lebenswelt. Ohne einen Erfolg aller drei Ethiken ist die Legitimation dieses Systems nicht zu steigern. Gleichwohl scheint es mir eine interne Rangfolge zu geben, die der Wirtschaftsbürgerethik den zentralen Stellenwert einräumt.

Es bedarf einer funktionierenden Bürger- bzw. Zivilgesellschaft, um einerseits die Ordnungsebene an ihre Aufgabe zu erinnern, »Diener des Volkes/der Völker« und nicht des Kapitals zu sein, und andererseits der Unternehmensebene zu zeigen, dass sie als System in der Lebenswelt verankert ist und somit durch die Bürger legitimiert werden muss.

Die Bürger sind hier in einer besonderen Verantwortung als Wächter und Mahner. Sofern sie diese Aufgabe adäquat ausfüllen, ist eine moralisch fundierte Reintegration des Wirtschaftssystems in die Lebenswelt nicht aussichtslos.

Allerdings sind die Bürger auch wesentliche Gefahrenquelle dieser Reintegration, wie ich u. a. am Bürger-Konsument-Paradox gezeigt habe. Hier bedarf es eines grundlegenden Umdenkens, einer »Reform des Denkens« weiter Bevölkerungsteile, die nicht verstanden haben oder denen es gleichgültig ist, welche Konsequenzen ihr Handeln hat. Dieses Umdenken kann aber nur bedingt politisch verordnet werden (z. B. durch höhere Steuern auf ökologisches Fehlverhalten). Auch wissenschaftliche Reflexion ist naturgemäß nur für einen recht geringen Anteil aller Menschen relevant. Letztlich müssen diese Menschen von sich allein verstehen, dass große Macht eben große Verantwortung bedeutet.

Und somit bleibt am Ende dieses Aufsatzes keine große Erkenntnis, die qua Federstrich die Legitimationskrise des Wirtschaftssystems beheben könnte. Es bleiben nur einige wenige entgegenkommende Tendenzen dafür, dass eine Reintegration der Wirtschaft in die Lebenswelt kein per se aussichtsloses Unterfangen ist. Diese Erkenntnis mag nicht viel sein, aber sie ist immerhin etwas.

## Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2003): Neunzehnter Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Beihilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001-2004, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Crane, Andy/Matten, Dirk (2003): Corporate citizenship: towards an extended theoretical conceptualization. ICCSR research paper series, 04-2003, Nottingham, <http://www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR/04-2003.PDF>.
- Forschungsgruppe Unternehmen und gesellschaftliche Organisation (Hg.) (2004): Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Theorie der Unternehmung, Marburg: Metropolis-Verlag.

- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bände, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1984): *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2003): *Zeitdiagnosen. Zwölf Essays*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Lunau, York/Wettein, Florian (2004): *Die soziale Verantwortung der Wirtschaft – Was Bürger von Unternehmen erwarten*, Bern: Haupt Verlag AG.
- Matten, Dirk/Crane, Andy/Chapple, Wendy (2003): »Behind the mask: revealing the true face of corporate citizenship«. *Journal of Business Ethics* 45, S. 109–120.
- Noll, Bernd (2002): *Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Marktwirtschaft*, Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- OECD (Hg.) (2006): *OECD-Revenue Statistics 1965-2005*. 2006 Edition, Paris.
- Pfriem, Reinhard (2006): *Unternehmensstrategien. Ein kulturalistischer Zugang zum Strategischen Management*, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Steenbock, René (2005): »Mythos Vollbeschäftigung«. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 51, Heft 8, S. 910–912.
- Steenbock, René/Lautermann, Christian/Grundke, Daniel (2006): *UWE – Unternehmensethik in der Region Weser–Ems. Eine explorative Studie zur inhaltlichen Bestimmung von »Unternehmensethik« bei Unternehmen*, Selbstverlag.
- Ulrich, Peter (2005): *Zivilisierte Marktwirtschaft. Eine wirtschaftsethische Orientierung*, Freiburg/Basel/Wien: Herder.
- Ulrich, Peter (2001): *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, Bern/Stuttgart/Wien: Herder.
- Ulrich, Peter (2000): »Ich hatte mir den Liberalismus anders vorgestellt«. CEO. Das Magazin für integrierte Unternehmensführung, September 2000, S. 14–17, <http://www.iwe.unisg.ch/org/iwe/web.nsf/wwwPubLiteraturTyp/CE75FA1234371B71C12569A1004F8BEF>.
- Ulrich, Peter/Thielemann, Ulrich (1992): *Ethik und Erfolg. Unternehmensethische Denkmuster von Führungskräften – eine empirische Studie*, Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hg.) (2006): *Fair Future. Begrenzte Ressourcen und Globale Gerechtigkeit*, München: Beck.

## **Unterwegs in der Globalisierung: Eine anthropologisch-politische Konzeption der Pilgerschaft**

---

MARIANO BARBATO

»Nachdem ein wohlbekannter historischer Versuch, die Welt zu verändern, fehlgeschlagen ist, kommt es nun wieder darauf an, die Welt neu zu interpretieren.« (Muschg 1993: 5)

Einer der verqueren allgegenwärtigen Begriffe des neoliberalen Diskurses ist der einer einseitigen Optimierung.<sup>1</sup> Neoliberal optimiert ist ein Prozess oder ein Produkt dann, wenn ein gegebenes Ziel mit dem geringsten Einsatz von Mitteln erbracht wird. Wenn ein Auto – neben dem Flieger immer noch das Symbol für Unterwegssein und Mobilität – für eine gewisse Anzahl an Jahren fahren soll, ist es unter der Überschrift der Optimierung reine Verschwendung, wenn einzelne Teile länger halten als das Auto im Ganzen. Ein optimiertes Auto stellt demnach eines dar, das gleichmäßiger zerfällt als sein Vorgängermodell. Zu Ende gedacht, löst sich das durchoptimierte Auto zu einem gesetzten Zeitpunkt, natürlich nur bei abgestelltem Motor, in Luft auf. Was für ein Auto noch einen gewissen Reiz hat, wenn auch nur einen sehr eingeschränkten, wird bei der Übertragung auf Belegschaften und schließlich auf den siechenden Menschen zum Szenario einer negativen Utopie à la George Orwell – was zum Erreichen bestimmter Produktionsziele nicht nötig ist, muss sich, ebenso wie später das Produkt, in Luft auflösen. Jürgen Ha-

---

1 Diesen Blick auf den Begriff der Optimierung verdanke ich einer Anregung von Roland Högner.

bermas belebt angesichts dieses nihilistischen Systemdrucks des Kapitalismus auf die Lebenswelt der globalisierten Moderne den Begriff der Pathologie wieder (Honneth 2007).

Unter dem Zeichen schnelllebiger Anpassung an optimierte Produktionsprozesse fordert der globale Kapitalismus den »flexiblen Menschen« (Sennett 1998). Gleich dem Nomaden zwingt die ständig geforderte Anpassungsleistung an die Vorgaben des Arbeitsmarkts so den erfolgreichen Karrieristen ebenso wie den von Hartz-IV bedrohten Arbeitslosen zu immer neuen Aufbrüchen und ständigem Unterwegssein. Selbst der erfolgreiche Nomade grämt sich über den Verlust von Beständigkeit und Loyalität und lebt in beständiger Furcht, irgendwann nicht mehr mithalten zu können. Die zunächst positiv besetzten Begriffe des Aufbruchs und des Unterwegsseins verlieren ihren guten Klang. Die neoliberale Variante der Globalisierung stürzt den Kapitalismus in eine Legitimationskrise.

Wenn Habermas von Pathologien spricht, kann man dies auch so verstehen, dass sich der politische Diskurs ähnlich wie bei Aristoteles in die Nähe des semantischen Felds der Heilkunst verschiebt. Für viele überraschend spricht Habermas als Heilkundige die Religionsgemeinschaften an, von denen er glaubt, dass dort von moralischem Lebenswissen »etwas intakt bleiben [konnte], was andernorts verloren gegangen ist« (Habermas 2005b: 31). Dieser Aufforderung nachkommend soll dem Menschen der Globalisierung die religiöse Figur des Pilgers (Nigg 1992; Ignatius von Loyola 1998; vgl. zu Ignatius als Pilger auch Tellechea 1991) angeboten werden.

Bei der Heilkunst geht der Diagnose die Anamnese voraus. Das soll hier im ersten Abschnitt zu »Arm und Reich unter den Bedingungen der Globalisierung« geschehen. Im Abschnitt zur Anthropologie soll mit der Diagnose auch schon ein wenig die Therapie begonnen werden. Da Wallfahrt und Religion nicht unbedingt zur politisch-ökonomischen Schulmedizin gehören, wird im Abschnitt »Wirtschaft und Wallfahrt« dieser Zusammenhang hergestellt und im Abschnitt »Postsäkulare Unterschiede und Gemeinsamkeiten« in der Auseinandersetzung mit Habermas, Rorty und Ratzinger eine schulmedizinisch verantwortete Grundlage erarbeitet. Unter der Überschrift »Himmlische Utopie und begrenzte Ziele« wird der Therapieversuch der politischen Konzeption der Pilgerschaft skizziert, deren wichtigster Wirkstoff im abschließenden Abschnitt »Conservator oder Salvator mundi« zusammenfassend vorgelegt wird.

Das Angebot der Pilgerschaft umfasst eine anthropologische und eine konzeptionelle Therapiezusammenstellung. Anthropologisch wird dem flexiblen Menschen im Blick auf die himmlische Utopie eine Di-

mension des Unterwegsseins erschlossen, die ihn aus der materialistischen Enge des Nomaden herausführt und ihn sein Unterwegssein nicht vom Mangel, sondern von der Fülle dieser Utopie her verstehen lässt. Diese himmlische Utopie ist es auch, die in der Konzeption der Politik das offene Aushandeln begrenzter Ziele in eine motivierende und kritische Perspektive rückt. Diese beiden Angebote hängen zusammen. Denn wenn sich der neoliberal deformierte Mensch als flexibler Nomade zu verstehen beginnt, rührt dieses Krankheitssymptom vom Verlust des großen Ziels her. Wenn es die großen Ziele der alten diesseitigen Utopien nicht mehr gibt, kann nomadisches Unterwegssein nur von Minimalstandards her verstanden werden. Unterwegssein ist nicht mehr ein Fortschritt zu einem alle einschließenden zukünftigen Ziel, sondern nur prekärer Dauerzustand. So kann dann auch sozialpolitisch nur noch gegen Heuschrecken gewettet werden, denen aber aus der Perspektive des flexiblen Nomaden nur vorgeworfen werden kann, dass sie die bereits besser durchoptimierten Nomadentiere sind. Was Not tut, ist demnach zum einen eine grundsätzliche anthropologische Dimension, die Unterwegssein nicht mit Minimum gleichsetzt, sondern auf die Fülle hin öffnet und zum anderen eine politische Konzeption, die utopischem Denken als kritischem Einwand gegen bestehende Zustände wieder einen Platz einräumt, ohne in alte totalitäre Phantasie zurückzufallen. Einen solchen Therapieverschlagn möchte die Figur der Pilgerschaft unterbreiten.

## **Arm und Reich unter den Bedingungen der Globalisierung**

Der Begriff der Globalisierung schillert in vielen Farben. In der sozialpolitischen Auseinandersetzung wird er vor allem als neoliberaler Kampfbegriff zur Schwächung sozialer Standards eingesetzt. Auch wenn die neoliberale Usurpation der Globalisierung gelegentlich marxistisch geprägten Ansätzen, die von einer langen Tradition profitieren können, die Welt als global von der kapitalistischen Ökonomie durchdrungen und dominiert zu sehen, eine Renaissance beschert scheint doch trotz gelegentlicher analytischer Schärfe und kreativer Ideen nicht mit hegelscher Zuversicht die historisch-materialistische Geschichtsauffassung wiederbelebt werden zu können. Hegel wurde eher, wenn auch vorschnell, für den Sieg des Kapitalismus reklamiert (Fukuyama 1992). Die Masse der Proletarier – unqualifiziert oder mit schnell veraltenden Qualifikation – scheint zu wenig gebraucht zu werden, um als ausreichend konfliktfähig oder gar als Träger einer besseren Zukunft zu gel-

ten. Der sozialistische Klassenkampf des 19. und 20. Jahrhunderts wird deshalb wohl ausbleiben. Was stattzufinden scheint, ist ein unerwarteter Klassenkampf von oben. Eine sich selbst als produktiv verstehende Klasse versucht die alte Herrschaft des Sozialstaats abzuschütteln. In dieser verkehrten Welt versteht der Neoliberalismus die Wirtschaft als zentrale Triebfeder von Geschichte und Gesellschaft und ersetzt den kommunistischen durch einen konsumistischen Materialismus.

Unabhängig von klassenkämpferischer Terminologie deutet einiges daraufhin, dass die Reichen die nationalen Gesellschaftsverträge gekündigt haben. Anscheinend weil sie sonst selbst dem Wettbewerbsdruck der Globalisierung nicht standhalten können; vielleicht aber auch weil sie sich ohne das marxische Gespenst wieder sicher genug fühlen, eine klare Trennlinie zwischen Arm und Reich zu ziehen und nichts mehr von der geförderten Verschmelzung zu einer Mittelschicht halten, wie es das Credo der sozialen Marktwirtschaft war. Bei Ludwig Erhard lässt sich dieses alte Credo gut nachlesen: »Am Ausgangspunkt stand der Wunsch, über eine breitgeschichtete Massenkaufkraft die *alte konservative soziale Struktur endgültig zu überwinden*. Diese überkommene Hierarchie war auf der einen Seite durch eine dünne Oberschicht, welche sich jeden Konsum leisten konnte, wie andererseits durch eine quantitativ sehr breite Unterschicht mit unzureichender Kaufkraft gekennzeichnet. Die Neugestaltung unserer Wirtschaftsordnung mußte also die Voraussetzung dafür schaffen, daß dieser einer fortschrittlichen Entwicklung entgegenstehende Zustand und damit auch *endlich das Ressentiment zwischen »arm« und »reich« überwunden werden konnten*« (Erhard 1964: 7). Das Angebot, biedermeierliches Wohnzimmer gegen sozialen Frieden, wie es sich aus den Konflikten des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts heraus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Westen durchsetzte, scheint zurückgezogen zu werden; global war es ohnehin nie vorgelegt worden. In der globalen Perspektive scheint so die aristotelische Poliskonzeption, deren Grundkonstellation die Spaltung zwischen Arm und Reich darstellt, noch tieferliegend als der damit einhergehende Gegensatz zwischen den Wenigen und den Vielen (Aristoteles 1994: 1279b-1280a), wieder an analytischer Schärfe zu gewinnen. Wenn die marxistische Dialektik den Armen keine Zukunft mehr als geschichtsträchtige Klasse versprechen kann, bleibt nur das auf und ab dieser grundsätzlichen Konfrontation.

Nach der progressiv-liberalen Erzählung des Fortschritts, die versprochen hatte, dass das Leben des modernen Menschen als homo faber immer besser und sich dieses Leben auch noch weltweit verbreiten werde, setzt sich nun die neoliberale Groß Erzählung durch, dass es dem westlichen homo faber nicht mehr besser gehen kann, ja die globalen



Maßstäbe seinen Lebensstandard auf ein Minimum reduzieren könnten, wenn er sich nicht freiwillig auf deutliche Abstriche einlässt, um einen Mindeststandard zu sichern. Im Kern geht es dabei um die Grenzen des Wachstums. Denn der Kompromiss zwischen Arm und Reich in der sozialen Marktwirtschaft war auf der Basis eines unbeschränkten Wachstums geschlossen worden. Für Erhard ist es »ungleich sinnvoller [...], alle einer Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden *Energien auf die Mehrung des Ertrages* der Volkswirtschaft zu richten als sich in *Kämpfen um die Distribution der Ertrages zu zermürben* und sich dadurch von dem allein fruchtbaren Weg der Steigerung des Sozialproduktes abdrängen zu lassen. Es ist sehr viel leichter, jedem einzelnen aus einem immer größer werdenden Kuchen ein größeres Stück zu gewähren als einen Gewinn aus einer Auseinandersetzung um die Verteilung eines kleinen Kuchens ziehen zu wollen, weil auf solche Weise jeder Vorteil mit einem Nachteil bezahlt werden muss« (Erhard 1964: 9). So einfach war das damals.

Die Ideologie des Wachstums ist zwar unter Druck geraten, ernsthaft aufgegeben werden kann sie aber schon wegen dieses hübschen Vorteils nicht. Denn wenn der Wettbewerb der Marktwirtschaft den Kuchen nicht vergrößert, sondern er nur um eine statische Menge an Gütern geführt wird, dann herrscht schnell Hauen und Stechen. Wenn der Kuchen nicht mehr so deutlich wächst, dann wird man aber auch auf Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit jenseits des Wettbewerbs nicht verzichten können. Freier Markt und freies Unternehmertum und ihre neues Wachstum fördernde kreative Zerstörung brauchen aber auch nicht madig gemacht zu werden. Wir wären sonst schnell auf einem ständestaatlichen Niveau des Wohlstands. Eine das Hauen und Stechen einschränkende Regulierung vorausgesetzt, können diese beiden Kräfte vielmehr dafür sorgen, dass auch mit den gleichen Ressourcen der Kuchen zwar nicht im quantitativen Sinne größer, aber im qualitativen Sinne besser wird. Wenn man ja sagt zu der Freiheit dieser beiden Säulen des Wohlstands, muss man auch ja zur Globalisierung sagen, die zuerst einmal nichts anderes meint als die Freisetzung dieser beiden Kräfte über nationalstaatliche Grenzen hinaus. Die Gretchenfrage stellt sich damit nicht nach dem Für und Wider der Globalisierung, sondern nach ihrer Zielsetzung. Ist weiterhin Wohlstand für alle gefragt, wie uns noch im Börsenboom der Jahrtausendwende vorgegaukelt wurde (Schmidt 2001) oder soll weniger die Grenze des Nationalstaats als der Sozialstaat in dessen Grenzen abgeschafft werden? Ist es überhaupt ein Ziel, sozialen Ausgleich nun global zu organisieren oder ist das ganze Projekt gerade gegen die Organisation des sozialen Ausgleichs gerichtet? Weder Rezepte zur globalen Reorganisation des sozialen Ausgleichs noch Koalitionen zur Durchset-

zung eventueller Rezepte sind vorhanden. Aktuelle Reformpolitiken sind Notlösungen, weil sich ein neuer globaler Gesellschaftsvertrag nicht abzeichnet. Linke und rechte Populismen, die protektionistische Mauern um die nationalen Höfe errichten möchten, rühren aus phantasielosen Abwehrreflexen.

## **Die anthropologische Frage: Nomade oder Pilger**

Vielleicht lassen sich echte Lösungen erst finden, wenn eine grundsätzliche Debatte jenseits der Fragen sozialstaatlicher Strukturen, die ja als tiefste Ebene der Diskussion gelten, einsetzt? Vielleicht muss man über den Menschen reden, die anthropologische Frage stellen? Wer die Aussagen »Die Gier ist gut!« (Michael Douglas als Gordon Geco in Oliver Stones Wallstreet) oder »Geiz ist geil!« (die futuristische Plakatdame von Saturn) unterschreiben kann oder nicht explizit verneinen möchte, hat das Menschenbild des Neoliberalismus internalisiert. Ich möchte hier ganz bewusst von Neoliberalismus sprechen, denn diese positive Besetzung von menschlichen Eigenschaften, die in den meisten anderen Diskursen als verwerflich eingestuft werden, knüpft direkt an das Welt- und Menschenbild des Liberalismus des 19. Jahrhunderts an. Dieser liberale Glaube geht davon aus, dass eine unsichtbare Hand des Markts die ungehemmte Selbstsucht letztlich in ein Wohl aller verwandeln werde; folglich sind ihre Variationen von Gier und Geiz auch gut und geil.

Wenn etwas von der marxistischen oder auch konservativen Kritik des 19. und 20. Jahrhunderts im Bewusstsein des 21. Jahrhunderts übriggeblieben ist, dann die Demaskierung dieses Aspekts des liberalen Menschenbilds als Ideologie der Starken. Wenn sich das liberale Menschenbild der guten Gier und des geilen Geizes durchsetzt, dann weiß jeder, dass ihm keine rosa Zukunft bevorsteht, sondern er unter der neoliberalen Herrschaft des Markts ganz Ware werden muss. Der gestaltende homo faber wird zum berechnenden und berechneten homo oeconomicus.

Das gilt für den Reichen wie für den Armen. Denn es wäre zu einfach, die Problematik der Globalisierung allein auf einen neu aufgebrochenen Verteilungskampf zwischen den übermächtigen Reichen und den machtlosen Armen zu reduziert. Denn für Arm wie Reich gleichermaßen gilt das aristotelische Urteil über die Lebensform des Kaufmanns: Sie taugt nicht als echter Weg zur Glückseligkeit (Aristoteles 1991: 1096 a6-10). Bevor der Reiche den Armen versklavt, ist er immer schon Sklave seines Geldes geworden. Deswegen beunruhigt das neue neoliberale

Menschenbild auch nicht nur den Armen und Schwachen, sondern auch den Reichen und Starken, der nicht nur weiß, dass auch er ins Lager der Armen und Schwachen wechseln kann und wird (Misserfolg, Krankheit, Alter, Sterben), sondern auch in der Gewinnmaximierung um der Gewinnmaximierung Willen nicht den Sinn seines Lebens sehen möchte. Diese Kombination von Unsicherheit und Schaltheit des Erfolgs lähmen den Glauben an die Machbarkeit des eigenen Lebens und das Zutrauen in die Gestaltungskraft eigenen Herstellens.

Der zum reinen homo oeconomicus gewordene homo faber scheint sich nun ganz darauf einlassen zu müssen, den immer schon eingeforderten Marktwert seines Selbst als die einzige Größe seines Lebens zu akzeptieren. Diese marktbestimmte Größe hängt dabei nur zum kleineren Teil von seinem Zutun ab. Diese winzige Chance seines Zutuns muss er jedoch mit allen Mitteln nutzen. Das neue Zauberwort heißt deshalb Flexibilität: die maximale Anpassung der eigenen Person an die von Knappheit und ständigem Wandel geprägten Chancen des Markts. Die Rede vom Zauberwort ist dabei gleichsam wörtlich zu nehmen. Die Popularität des Magischen, nicht nur in den Kinderzimmern und bei allen die dahin zurück flüchten möchten, zeigt an, wie sehr die benötigte Flexibilität als etwas erfahren wird, das real nicht selbst hergestellt werden kann. Zauberei wird zur letzten Antwort auf das geforderte und überfordernde Maß an Flexibilität

Dem homo faber der Moderne, dem gerade noch mit so hochfliegenden Plänen in der Gestaltung der Welt als seinem Eigentum ausgestatteten Baumeister, erscheint sein Zustand der Unbehaustheit damit zuweilen so perspektivlos, dass er sich auf dem überholt geglaubten, steinzeitlichen Niveau vor der Sesshaftwerdung wähnt und anfängt, sich als Nomade zu begreifen. Den einen gelingt dabei die romantische Assoziation bunter Karawanen im Rhythmus der Natur. Die Vertreter der Postmoderne feiern schon eher an den vorgegebenen Realitäten orientiert, die so gar nichts mit dem ruhigen Kreisläufen der naturnahen Nomadenkonzeption zu tun haben, den ortlosen Nomaden, dem es, wenn auch unter Schmerzen, gelingt, der Auflösung seines Ichs positive Seiten abzugewinnen (Flusser 2003). Gegen die Erstarrungen der Sesshaften und Etablierten war der romantische Vagabund immer ein attraktives Gegenbild. Das Zerbröseln irdischer Paradieseshoffnungen und die Sicht auf die Welt aus der Perspektive der Wanderschaft ist ja auch so falsch nicht. Doch die neoliberale Variante der Aufwertung der Lebenswanderschaft täuscht die Menschen nicht, die von der neoliberalen Globalisierung aus ihren sozialstaatlichen Refugien getrieben werden. Sie erleben ihre Situation als Ausgeliefertsein und suchen nach neuer Orientierung, wenn sie nicht in die linken und rechten Populismen fliehen.

Wenn innerweltlich alle Utopien aufgegeben sind und nur noch der flexible homo oeconomicus und der ortlose Nomade, kurz der flexible Nomade, begründet werden können, stellt sich die Frage, ob nicht eine Anthropologie, die sich jenseits der Wandelbarkeit und Wanderschaft der Welt festmacht, Antworten liefern könnte. Die Rückkehr der Religion ist, auch wenn sich der eine oder andere noch verwundert die Augen reibt, nicht mehr zu übersehen. Hier scheint ein nicht unbeträchtlicher Teil der Reichen wie der Armen eine Orientierungsmöglichkeit in der neuen Unbehaustheit zu erblicken (Joas 2004; Kallscheuer 2006; Weimer 2006). Wenn auf der Erde die Knappheit übermächtig wird, dann bietet die verheißene Fülle des Himmels einen neuen Zielpunkt. Dabei geht es nicht darum, der Erde zu entfliehen und nur noch auf das Jenseits zu hoffen. Die Hoffnung auf den Himmel stärkt vielmehr die Bereitschaft, die Endlichkeit der Erde nicht als das letzte zu akzeptieren und damit eine Gestaltungsfähigkeit jenseits der Dichotomie von Verzichts-predigt und Ausbeutungsabsicht zu erhalten. Nicht zuletzt dank der Religionskritik ist das Christentum gut aufgestellt, den Himmel nicht als Vertröstung für die Armen, sondern als Aufforderung an die Reichen zu verstehen. In der Aussicht auf die himmlische Fülle könnte Wagemut und Gelassenheit bei der Gestaltung irdischer Endlichkeit mitschwingen, die alles als Unterwegssein und Vorläufigkeit begreift und deswegen jedem Wandel offen gegenübersteht, dabei aber immer darauf aus ist, jede Möglichkeit zu nutzen, das Einbrechen der himmlischen Fülle in die Endlichkeit der Erde zuzulassen. Die christliche Chiffre hierfür ist das opfernde und dankende Brotbrechen, das in der teilenden Hingabe für den anderen das Einbrechen der himmlischen Fülle herbeiruft. Die Evangelien spannen hier den Bogen von der Speisung der 5000 durch zwei Fische und fünf Brote bis zur Auferstehung des Ostermorgens durch das Kreuzesopfer des Karfreitags hindurch.

Die anthropologische Denkfigur der Pilgerschaft greift diesen Zusammenhang von irdischem Unterwegssein zum Himmel und der qualitativen Gestaltung dieses Unterwegseins aus eben dieser Perspektive himmlischer Fülle her auf. Dabei kann ganz realistisch eingeräumt werden, dass die Endlichkeit der Erde diese in ein Jammertal verwandeln kann. Aus der Perspektive der himmlischen Fülle ist aber selbst unter den Bedingungen äußerster Not der Mensch als einer zu denken, der für die Fülle bestimmt ist und deshalb mit dementsprechender Würde zu behandeln sei. Sobald die Endlichkeit der Erde ein paar Spielräume eröffnet, sind diese so zu nutzen, dass jede Chance auf Fülle verwirklicht wird. Die die Pilgerwege säumenden sorgenden Hospitäler und üppigen Wallfahrtskirchen symbolisieren diesen Zusammenhang. Der Pilger weiß auch auf der einsamsten Wegstrecke, dass er sich auf eine Gemein-

schaft verlassen kann, die ihre Zusammengehörigkeit von ihrer Zukunft als himmlische Festgemeinschaft der Fülle her versteht.

Unterwegssein in der Globalisierung muss aus dieser Perspektive nicht auf die neoliberale Deutung der durch Knappheit hervorgerufenen Ausbeutung reduzierte werden, sondern kann den Aufbruch in eine globale Weggemeinschaft meinen, die sich von einer Räuberbande darin unterscheidet, dass Gerechtigkeit – bei den Chancen und bei den Ergebnissen – als Richtschnur politischen Handelns gilt und so keiner am Weg zurückbleiben muss.

Das Angebot der anthropologischen Tradition des Pilgers kommt dem flexiblen Nomaden in der Analogie des Unterwegsseins entgegen. Aus der neuen Perspektive einer himmlischen Utopie eröffnet sich jedoch ein anderer Deutungskontext dieses Unterwegsseins, der statt eines Rückzugs auf die Verteidigung von Mindeststandards aus der verheißenen Fülle heraus dem Menschen wieder Zutrauen in seine Aufbruchsmöglichkeit und Handlungsfähigkeit gibt.

## Wirtschaft und Wallfahrt

Die Wechselwirkung von anthropologischen Leitbildern der Pilgerschaft und politischer Ökonomie lässt ein genealogischer Streifzug durch eine Geschichte der Wallfahrt erahnen. Im personenverbandlich organisierten Mittelalter sind die Wallfahrtsstätten auch Orte der Identifikation politischer Identität. Das pilgernde Gottesvolk ist unterwegs, um sich wie die gekrönten Häupter an diesen Orten ihren Segen des Himmels abzuholen und so den Zusammenhalt der pilgernden Gemeinschaft zu demonstrieren. Vom frühen Mittelalter an bis in die Neuzeit hinein ist der Wallfahrtsort auch ein Ort der Legitimität von Herrschaft, der Identifikation einer politischen Gemeinschaft und der Ausrichtung der irdischen Mängel auf die himmlische Fülle. Das gilt von den Reliquien des Hl. Martin in Tours im frühmittelalterlichen Frankreich bis zum Gnadenbild Maria Hilf, vor dem der österreichische Kaiser während der Belagerung Wiens durch die Osmanen fleht. Für diesen Austausch zwischen Himmel und Erde ist das mobile Mittelalter unterwegs (Chélini 2002; Sauzet 2002).

Mit dem aufkommenden Territorialstaat und besonders unter der Ägide des Merkantilismus werden die Bürger und Bauern auf die territorialen Grenzen der Fürsten festgelegt. Die Reformation schließt die Zwischenstopps der Gnadenorte, an denen das himmlische Ziel schon aufscheint und allen Pilgern versichert wird. Während das Mittelalter und die katholische Moderne die Lebenspilgerreise durch die zeitlich befristeten Wallfahrten ins Bewusstsein rücken will, fordert die Reformation

der alten Wallfahrtskritik folgend die Konzentration auf die Heiligung des Alltags. Nicht durch den frommen Firlefanz der Wallfahrt manifestiert sich das Heil der Gläubigen, sondern durch den ökonomischen Erfolg. Sennett interpretiert das als das Hereinholen der asketischen Wüste in die Städte (Sennett 1990; Bauman 1995: 82-104). Der puritanische Pilger bricht noch einmal auf, als er die Mayflower besteigt, um nach Amerika zu segeln. Doch weil die Pilgrim Fathers sich am Ziel ihrer Wallfahrt niederlassen und besiedelnd und arbeitend das gelobte Land in Besitz nehmen, zielen neue Aufbrüche eher auf die Ausdehnung seiner Grenzen (New Frontier) als auf die Fortsetzung der Wallfahrt.

Die Aufklärung lässt das himmlische Ziel selbst als völlig ungewiss erscheinen. In Europa schafft der aufgeklärte Absolutismus mit der Hand seiner Untertanen nun möglichst effizient, was zu ihrem Heil auf Erden benötigt wird. Dabei ist dem merkantilen Fürsten das unproduktive Umherziehen ein Dorn im Auge. Was die Reformation an Wallfahrtsorten übrig gelassen hat, wird nun auch unter katholischer Aufsicht eingeschränkt, wenn nicht geschleift (Moulinas 2002). Rebekka Habermas zeigt am Beispiel einer lokalen Wallfahrt wie zuerst ein neuer Gnadenort im Zuge der Gegenreformation für die staatlich gewünschte Sicherung einheitlich katholischer Landstriche eingesetzt wird, um dann vom aufgeklärten Staat, der sich seiner Bürger ohne Hilfsinstanz versichern möchte, unterdrückt zu werden. Während die Bevölkerung bei der katholischen Konfessionalisierung mitzieht, scheitert – bei aller Akzeptanz und Wertschätzung medizinischer Verbesserungen – der Zugriff der Aufklärung auf die Tradition der Wallfahrt (Habermas 1991). Das stählerne Gehäuse muss von den aufgeklärten Monarchen und laizistischen Republiken dem pilgernden Gottesvolk erst einmal übergestülpt werden, dem die Welt noch gar nicht entzaubert ist und das sich zum Ende des 19. Jahrhunderts mit nachlassender staatlicher Repression bald wieder aufmacht (Pierrard 2002).

Am Ende des 20. Jahrhunderts entlässt die Globalisierung den Menschen aus der staatlichen Anstalt. Die territorial einem Souverän verfügbar gemachte Arbeitskraft reicht nicht mehr aus. Zur effizienten Nutzung der Arbeitskraft muss diese nun flexibel auf dem ganzen Globus vorgehalten werden. So gehen die Grenzen wieder auf. Der Mensch darf sich dabei auch gern wieder als Pilger fühlen, wenn ihm das sein Nomadendasein erleichtert. Lange bevor erzählt wurde, dass die Arbeitsmigration nun als Lösung für alle gilt, kam Mobilität schon in Gestalt der Urlaubsreisen auf, ja Pilgerfahrten gingen fast nahtlos in die ersten Bildungs- und Vergnügungsreisen über (Ohler 2000: 54-57). Pilger und Tourist sind der politischen Ökonomie zuerst einmal nur Spielarten des flexiblen Nomaden, die sich durchaus auch zur Gewinnmaximierung

eignen. Wie die mittelalterliche politische Ökonomie in der Lage war, den Pilger zu vereinnahmen, gelingt dies auch, wenn auch an weniger bedeutender Stelle, der globalen Ökonomie.

Doch die Integration der Wallfahrtsorte in die Freizeitindustrie kann nur dann gelingen, wenn sie einen spezifischen Reiz anzubieten haben, der sie überhaupt erst attraktiv macht. Dieser Reiz erschließt sich auch gelegentlich Ungläubigen, die das auch nach ihren Wallfahrtserfahrungen bleiben wollen (Ward 2004). Über den Kreis der Gläubigen hinaus kann sich an Wallfahrtsorten die Berufung des Menschen zur Fülle im Unterwegssein erschließen. An den sozialpolitischen Früchten muss sich zeigen, ob dieses Bewusstsein der Fülle nur das Nomadendasein erleichtert oder ob die Anthropologie des Pilgers einen echten Gegenentwurf anbieten kann. Hier erweist sich, ob der alte marxistische Vorwurf von der Religion als dem Opium des Volks zutrifft oder ob nicht viel eher die himmlische Utopie die Wirkung eines Vitamincocktails besitzt und damit fit macht für Veränderungen, statt die Flucht in Rausch und Schlaf zu fördern. Anthropologisch ausschlaggebend und sozialpolitisch interessant wird die Erfahrung der Wallfahrt, wenn sie das alltägliche Leben als Pilgerreise zu deuten beginnt und hier neue Möglichkeiten des Handelns erschließt.

## **Postsäkulare Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Rorty, Ratzinger und Habermas**

Eine religiöse Denkfigur wie die der Pilgerschaft kann nur in einen gesellschaftlichen Kontext eingebracht werden, der nicht laizistisch-allergisch auf jede religiöse Begrifflichkeit reagiert. Die Rückkehr der Religion in den gesellschaftlichen Diskurs öffnet einer solchen Denkfigur einen breiteren Raum. Mit dem Verweis auf die Rückkehr der Religion ist nicht gesagt, dass vorher die gesellschaftlichen Diskurse alle laizistisch gewesen wären, wie Hans Joas in seiner Replik auf Habermas Rede von der postsäkularen Gesellschaft zurecht einwendet (Joas 2004: 122-128). Was die von Habermas konstatierte postsäkulare Gesellschaft jedoch auszeichnet, ist die neue Präsenz der Religion in der breiten politischen und philosophischen Debatte als ein Potential für gesellschaftliche Gestaltung (Barbato im Erscheinen a). Im anfangs aufgenommenen heilkundlichen Jargon lässt sich zwar feststellen, dass die Allergien nachlassen, eine religiöse Begrifflichkeit als Therapievorschlag für gesellschaftliche Pathologien ist deswegen aber noch lange kein schulmedizinischer Standard. Mit Richard Rorty, Jürgen Habermas und Josef Ratzinger/Papst Benedikt XVI. lässt sich ein Spannungsfeld abstecken,



in dem die Rückkehr der Religion diskutiert wird und in dem sich auch die Figur der Pilgerschaft zu bewähren hat. Bevor das politische Konzept der Pilgerschaft ausgebreitet wird, gilt es in diesem Kontext eine wissenschaftlich verantwortete Basis für dieses Unternehmen zu schaffen. Das soll dieser Abschnitt leisten.

Papst Benedikt steht für das Plädoyer, den Begriff der vernünftigen Argumentation wieder soweit auszuweiten, dass Religion im universalen Gespräch der Vernunft wieder vorkommen kann. Dafür fordert er von der Religion eine Auslegung ihres Glaubens in vernünftiger Rede und den Verzicht auf ein fundamentalistisches Gottesbild, das dem Gläubigen die rationale Begründung seines Glaubens erspart und ihm die Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung zur Hand gibt. Ziel ist nicht die Rückkehr zu einer mittelalterlichen Metaphysik, wohl aber die Forderung, im Unternehmen Wissenschaft, zu dem auch die Theologie gehört, grundsätzlich zur *universitas* im Sinne der Einheit der Vernunft zurückzukehren (Ratzinger 2003, Ratzinger 2005, Ratzinger 2006, Benedikt XVI. 2006). Die Anschlussfähigkeit der religiösen Figur des Pilgers ergibt sich hier relativ leicht.

Auch wenn Habermas die potentielle Einheit von Glauben und Vernunft à la Benedikt zurückweist (Habermas 2007: 55-56), ergeben sich doch zentrale Anknüpfungspunkte zum Konzept Benedikts wie zur Denkfigur des Pilgers. Denn der Unterschied von Benedikt zu Habermas liegt lediglich in der Schnittmenge zwischen dem Diskurs des Glaubens und dem der Vernunft. Während Papst Benedikt Gott als *logos* versteht und damit auch den ganzen Glauben als in Einklang mit der Vernunft stehend begreift (Benedikt XVI. 2006: 22), liegt Habermas nur an einem Neuansetzen der Übersetzungsversuche religiöser Teilsemantiken, die sich in eine nachmetaphysische Vernunft einspeisen lassen. Die Gottesrede schließt er dabei explizit aus (Habermas 2005a: 252); die Figur des Pilgers ließe sich jedoch durchaus als eine auch nachmetaphysisch zu entschlüsselnde religiöse Semantik begreifen.

Für Rorty ist auch Habermas nachmetaphysische Vernunft noch liberale Metaphysik (Rorty 1992:144, 156-161). Ihm gilt jeder Versuch als suspekt, der mit Begriffen wie Wahrheit und universaler Vernunft im öffentlich Diskurs operiert. Während nach Rorty im privaten Raum jeweiligen Idealen der Wahrheit gern nachgeeifert werden kann, muss der öffentliche Raum von all diesen Versuchen freigehalten werden. Hier geht es ausschließlich darum, pragmatisch neue Vokabulare zu etablieren, die den politischen Fortschritt im Sinne einer Ausdehnung von Gemeinsamkeiten voranbringen. Einen öffentlichen Platz für eine Religion mit universalem Wahrheitsanspruch schließt Rorty aus. Er reformuliert folgerichtig seinen Atheismus als Antiklerikalismus. Die Präsenz der



Kirchen im öffentlichen Raum gilt ihm trotz zugestandener Mildtätigkeit als gefährlich (Rorty 2001: 11-12). Die Figur des Pilgers hat so zunächst schlechte Karten. Eine Schnittmenge mit einer postmodernen religiösen Argumentation sieht Rorty jedoch in der Ausrichtung auf einen Dekonstruktionsprozess jeder (innerweltlichen) Wahrheit, der nur die Hoffnung auf die Erfüllung einer bei ihm diesseitigen Utopie der universalen Liebe nach Korinther 13<sup>2</sup> übrig lässt und die er mit einer Begrifflichkeit des Heiligen und des Mysteriums zusammenbringt (Rorty 2001: 13-18; Rorty/Vattimo 2006). Hier kann die Pilgerfigur ansetzen, ja das Narrativ der Pilgerschaft lässt sich, freilich in einer kritischen Wendung gegen Rortys relativistische und antiklerikale Attitüde, auch an seine Vorstellung von der Bedeutung neuer Vokabulare anschließen.

Inhaltlich wird es im nächsten Abschnitt um das Anknüpfen an die utopische Rede vom Reich Gottes und damit um den »befreienden Gehalt der jüdisch-christlichen Heilsbotschaft« (Habermas 2005a: 240) gehen, worin alle drei vorgestellten Positionen von Ratzinger bis Rorty mit unterschiedlicher Gewichtung Gemeinsamkeiten haben. Zunächst gilt es aber noch vor allem gegenüber den Schulmedizinern Rorty und Habermas die wissenschaftliche Basis der Pilgerfigur weiter zu verdeutlichen.

Das Projekt einer rettenden Aneignung religiöser semantischer Potentiale durch Übersetzung verbindet bei Habermas drei Dimensionen:

- 2 Rorty setzt eine gewisse Bibelfestigkeit voraus, die vielleicht nicht jeder mitbringt. Deswegen sei hier der auch im Sinne Rortys literarisch ansprechende Abschnitt aus dem Ersten Korintherbrief zitiert: »Wenn ich in den Sprachen der Menschen und Engel redete, hätte aber die Liebe nicht, wäre ich dröhnendes Erz oder eine lärmende Pauke. Und wenn ich prophetisch reden könnte und alle Geheimnisse wüsste und alle Erkenntnis hätte; wenn ich alle Glaubenskraft besäße und Berge damit versetzen könnte, hätte aber die Liebe nicht, wäre ich nichts. Und wenn ich meine ganze Habe verschenkte, und wenn ich meinen Leib dem Feuer übergäbe, hätte aber die Liebe nicht, nützte es mir nichts. Die Liebe ist langmütig, die Liebe ist gütig. Sie ereifert sich nicht, sie prahlt nicht, sie bläht sich nicht auf. Sie handelt nicht ungehörig, sucht nicht ihren Vorteil, lässt sich nicht zum Zorn reizen, trägt das Böse nicht nach. Sie freut sich nicht über das Unrecht, sondern freut sich an der Wahrheit. Sie erträgt alles, glaubt alles, hofft alles, hält allem stand. Die Liebe hört niemals auf. Prophetisches Reden hat ein Ende, Zungenrede verstummt, Erkenntnis vergeht. Denn Stückwerk ist unser Erkennen, Stückwerk unser prophetisches Reden; wenn aber das Vollendete kommt, vergeht alles Stückwerk. Als ich ein Kind war, redete ich wie ein Kind, dachte wie ein Kind und urteilte wie ein Kind. Als ich ein Mann wurde, legte ich ab, was Kind an mir war. Jetzt schauen wir in einen Spiegel und sehen nur rätselhafte Umrisse, dann aber schauen wir von Angesicht zu Angesicht. Jetzt erkenne ich unvollkommen, dann aber werde ich durch und durch erkennen, so wie ich auch durch und durch erkannt worden bin. Für jetzt bleiben Glauben, Hoffnung, Liebe, diese drei; doch am größten ist die Liebe.«

die moralische, die politische und die philosophische. Habermas zielt darauf, die ins Stocken geratene moralische Argumentation fortzusetzen. Um dies leisten zu können, bedarf es der philosophischen Arbeit der Übersetzung aus der religiösen in eine öffentliche Sprache. Dazu muss der religiöse Diskurs aber erst aus seiner politischen und philosophischen Randlage in die Mitte der Gesellschaft geholt werden. Deswegen plädiert Habermas für eine neue Offenheit gegenüber religiös formulierten Positionen im politischen Raum (Habermas 2005a: 106-154, 258-278). Wenn man sich jedoch die philosophischen Übersetzungsversuche von Habermas ansieht, erkennt man eine recht große Nähe der Aneignung semantischer Potentiale zu Rortys Vokabularen. So übersetzt Habermas die Begriffe Gottesebenenbildlichkeit und Geschöpflichkeit in der Argumentation gegen die gentechnische Manipulation des Menschen nicht, sondern erzählt mit diesem religiösen Vokabular eine plausible Geschichte von der Freiheitsgefährdung der von einem Peer produzierten und nicht von einem Schöpfer ins Dasein gerufenen Person (Habermas 2001: 29-31). So geht es weniger darum, zu übersetzen, als darum, religiöse semantische Potentiale zu entdecken, zu bergen und in einen öffentlichen Diskurs einzuspeisen.

Festgehalten werden kann hier – ohne den Streit zwischen Habermas und Rorty hinsichtlich Vernunft und Wahrheit entscheiden zu müssen –, dass in beiden sprachphilosophisch geprägten Konzeptionen neue Vokabulare und Semantiken eine zentrale Rolle im gesellschaftlichen Diskurs spielen. Nach Habermas sollen sich an dieser Einspeisung von Semantiken die Glaubensgemeinschaften zentral beteiligen, nach Rorty ist es ihnen als Institution zu verwehren, doch ihren literarischen Texten kann er durchaus auch etwas abgewinnen.

Gegenüber Rorty muss demnach nur begründet werden, dass von den an Wahrheit und Vernunft orientierten Glaubensgemeinschaften, die das Vokabular des Pilgers hervorbringen und ihm eine dementsprechende Prägung geben, keine öffentliche Gefahr ausgeht. Das kann aber in einer Haltung der Vorwärtsverteidigung geschehen. Papst Benedikt legt hierfür eine bemerkenswerte Argumentation vor. Denn er räumt auf der einen Seite ein, dass es Pathologien der Religion gibt und deswegen Vernunft und Glaube im kritischen Gespräch zusammengehören. Auf der anderen Seite wirft er aber einer grundsätzlich relativistischen Position, wie sie Rorty vertritt, vor, durch die Aufgabe einer vernünftigen und universalen Wahrheit dem Fundamentalismus nicht mehr argumentativ entgegenzutreten zu können und deswegen letzten Endes seiner voluntaristisch-gewaltbereiten Tendenz Vorschub zu leisten (Benedikt XVI. 2006; Ratzinger 2005: 43-45, 56-58). Papst Benedikts Regensburger Rede, in der er das Christentum gleichzeitig als vernunftorientierte und

gerade auch deswegen gewaltlose Religion positioniert hat, gibt hierfür einen geeigneten Schlüsseltext ab. Unabhängig von ihren strittigen Nuancen geht es in der Rede um nichts weniger als um die Frage, unter welchen Bedingungen die Rückkehr der Religion auf die gesellschafts-politische Weltbühne glücken kann. Für diesen Rückkehrprozess der Religion hat der Papst zwei Bedingungen formuliert: Verzicht auf Zwang und Gewalt sowie die Ausrichtung auf eine Vernunft, die aus ihrer atheistischen Engführung befreit ist. Gewaltverzicht und Vernunftgebrauch hängen dabei zusammen. Wer glaubt, dass sein Glaube der Vernunft zugänglich sei und damit potentiell allen Menschen einsichtig werden kann, bedarf keiner Gewaltanwendung; er versucht vielmehr, mit Argumenten für seinen Glauben zu werben. Wer davon ausgeht, dass seine Glaubensüberzeugung gilt, ohne dass sie mit Vernunftgründen einsichtig gemacht werden kann, gerät zumindest leichter in die Versuchung, mit Gewalt denen zu begegnen, die seine Überzeugung nicht teilen. Denn ihm fehlt die gemeinsame Basis vernünftigen Argumentierens mit Andersgläubigen. Das gilt für Muslime ebenso wie für Christen, und nicht nur für diese. Benedikt XVI. tritt mit dieser These auch all jenen entgegen, die meinen, Wahrheitsanspruch und Monotheismus seien per se gewaltgeneigter als die relativistischen Pluralismen der Postmoderne (vgl. Angenendt 2007: 88-109). Der Papst ist ganz im Gegenteil davon überzeugt, dass all jene in der Gefahr schweben, sich der Gewalt zu bedienen, die nicht davon ausgehen, ihr Gegenüber in zentralen Fragen des globalen Zusammenlebens mit vernünftigen Argumenten überzeugen zu können. Das betrifft einen wahrheitslosen Relativismus ebenso wie einen fundamentalistischen Voluntarismus. Dem stellt der Papst sein Konzept einer vernünftigen Religion gegenüber, die er im Gespräch mit einer für die Religion offenen Vernunft sehen möchte. Mit diesem Beitrag möchte er die fehlende Kommunikationsfähigkeit in den strittigen Fragen globalen Zusammenlebens zwischen dem säkularem Relativismus à la Rorty und dem religiösem Voluntarismus des Fundamentalismus beseitigen helfen.

Wenn nun gezeigt sein sollte, dass Rorty und sein relativistischer Pragmatismus eher gefährlich sind als die vernunftorientierten und gewaltlosen Glaubensgemeinschaften, könnte – schon im Sinne einer ganz pragmatisch gesehenen breiteren Gesprächsbasis im globalen Diskurs, der mitnichten die Säkularisierungsthese akzeptiert hat –, ein religiöses Vokabular im öffentlichen Raum zugelassen werden. Sofern es um das Einspeisen neuer Vokabulare geht, ist die Figur ja ohnehin nahe bei Rortys Konzeption.

Wenn nun die Grundlagen des Therapievorschlags der Pilgerfigur in den Augen der Schulmedizin als wissenschaftlich nachvollziehbar ak-

zeptiert sein sollten, vielleicht sogar im Sinne einer Kassenzulassung, kann nun der Therapieversuch unterbreitet werden.

## Himmlische Utopie und begrenzte Ziele

In der Figur des Pilgers verbindet sich die Vorstellung des Unterwegsseins zur himmlischen Utopie mit dem Anstreben begrenzter Ziele im Unterwegssein. Dass nur begrenzte Ziele angestrebt werden können, muss dem pragmatischen Denker nicht erst erklärt werden. Das kommunistische Desaster diskreditierte jedoch jedes utopische Denken. Aus der Krise der europäischen Utopie entstand das Einfallstor für den ebenfalls aus dem 19. Jahrhundert stammenden amerikanischen Pragmatismus. Wenn es keine großen Ziele mehr gibt, und schon gar keine Verbindung der großen Ziele in einem kohärenten System, das auch noch den Weg dorthin erschließen würde, ist die Zeit rein pragmatischen Agierens angebrochen. So gilt die Utopie einer verkürzten Realpolitik als die politische Pathologie schlechthin, die Schuld trägt am Einsatz inakzeptabler Mittel zur Erreichung unmöglicher Ziele. »Wer Visionen hat, soll zum Arzt gehen«, lautet das Resümee schon bei Helmut Schmitt. Eine gemäßigte Position vertritt hingegen der Begründer des Realismus in der modernen Theorie der Internationalen Beziehungen. Bei E. H. Carr bilden in der Politik »*Utopia and Reality*« ein unauflösliches Begriffspaar (Carr 1964:11-21). Problematisch wird die Utopie, die er deswegen seiner realistischen Dekonstruktion unterwirft, wenn sie ihre Gestaltungskraft überschätzt und zur Herrschaftsideologie wird.

Im Gegensatz zu einem verkürzten Pragmatismus wird in der Konzeption der Pilgerschaft die Vorstellung vertreten, dass begrenzte Ziele nur vor einem utopischen Hintergrund angestrebt werden können. Denn weicht das große Ziel einem unbestimmten nihilistischen Nebel, schwindet auch jede Motivationskraft. Beabsichtigt ist mit der Figur der Pilgerschaft, den Pragmatismus mit seiner Betonung begrenzter Ziele in den Gesamtzusammenhang einer himmlischen Utopie einzubinden und ihm dadurch Wagemut bei gleichzeitiger Gelassenheit für das Anstreben der begrenzten Ziele zu geben. Hinzu kommt mit der himmlischen Utopie ein formales Kriterium zur Beurteilung der begrenzten Ziele. Die himmlische Utopie schließt alle ein und kann nur als Geschenk erhalten werden. Begrenzte Ziele, die nicht wagemutig genug sind, universal auf das Heil aller angelegt zu sein, sind genauso zu verwerfen, wie begrenzte Ziele, die nicht die Gelassenheit mitbringen, behutsam vorzugehen und damit wirklich den Charakter eines begrenzten Ziels besitzen.

Zunächst muss gegenüber dem Pragmatismus die Notwendigkeit einer utopischen Perspektive begründet werden. Auch wenn der Gedanke, dass es einer Utopie bedarf, um zu zukünftigen Zielen eines besseren Lebens voranzuschreiten, mit der kommunistischen Katastrophe desavouiert ist, muss utopisches, nicht-örtliches Denken weder etwas mit Trautänzerei noch mit Totalitarismus zu tun haben. Die Vorstellung, dass es da noch etwas ganz anderes geben muss, als die Wiederkehr des Gleichen oder seine endlosen Variationen, ist Grundlage für jeden echten Aufbruch. Nur von Aufbruch und Ziel her kann der Prozess des Unterwegsseins zwischen beiden als etwas Sinnvolles erfahren werden. Nur ein großes Ziel befähigt zu einem echten Aufbruch. Warum soll einer aufbrechen, wenn er nur im Kreis geht? Der postmaterielle Spaziergänger der Postmoderne hat noch weniger Grund dazu als der materialistische Nomade des Neoliberalismus. Hunger und Gier sind stärkere Antriebsfeder als Langeweile, doch letztlich enden auch sie in der Lethargie des Verhungerns oder der Verfettung. Das weiß im Grunde auch Rorty. Denn obwohl er wie besprochen zum einen mit Verweis auf die christliche Recht die verfasste Religion für eine öffentliche Gefahr erklärt und gleichzeitig mit Dewey ganz entgegen der hier vertretenen Argumentation von der Hoffnung auf den Himmel nur lähmende Lethargie erwartet (Rorty 2001: 11-12), hält er wie schon skizziert an der utopischen Hoffnung auf ein Reich der Liebe nach Korinther 13 fest. Interessanterweise vermeidet er dabei den Begriff der Utopie und spricht von dem, was ihm heilig ist: »Nach meinem Verständnis, soweit ich eines habe, ist das Heilige verknüpft mit der Hoffnung, dass meine fernen Nachkommen eines Tages, irgendwann in einem späteren Jahrtausend, in einer globalen Zivilisation leben werden, die mehr oder weniger ausschließlich unter dem Gebot der Liebe steht. In einer solchen Gesellschaft wäre die Kommunikation herrschaftsfrei, Klassen und Kasten unbekannt, Hierarchie käme nur zeitlich begrenzt und zu pragmatischen Zwecken vor, und Macht wäre ganz und gar Sache der freien Übereinkunft einer lese- und schreibkundigen, gut ausgebildeten Wählerschaft« (Rorty 2001: 17). Leider kann er seine Hoffnung auch nicht ansatzweise begründen und verfällt demnach aus einer realistischen Perspektive der Kritik der Trautänzerei. Diesem Vorwurf hat Rorty nichts entgegenzusetzen, was weniger ist als das metaphysische Narrativ einer himmlischen Utopie, das man freilich auch abtun kann. Für Rorty stellen beide Positionen unbegründete Hoffnungen dar.

Worauf es Rorty anzukommen scheint, ist das Vorschieben eines Riegels gegen den Totalitarismus. Er gibt an, den Weg zur Verwirklichung seiner Utopie nicht zu kennen (Rorty 2001: 17-18). Wenn der Weg unbekannt ist, dann kann er auch mit totalitären Mitteln nicht be-

schritten werden. Aber wenn man so gar nicht weiß, wie Utopie und begrenzte Ziele zusammenhängen, scheint es auch schwierig zu sein, aus der Utopie einen Handlungsimpuls für den Aufbruch zum begrenzten Ziel zu erhalten.

Die Lösung der Pilgerkonzeption knüpft in der Formulierung der himmlischen Utopie an Rortys Rede über das was ihm heilig ist an. Denn dies stellt nichts anderes dar als eine Zukunftshoffnung, die vor nicht allzu langer Zeit noch als Utopie bezeichnet worden wäre, und verbindet diese mit einer aus religiösen Quellen gespeisten Semantik. Auf der Basis dieser Gemeinsamkeit wird ansonsten jedoch ein anderer Ausweg gesucht.

Zuerst setzt die Pilgerkonzeption bei einer anderen Problemanalyse an. Das Problem des Totalitarismus entsteht nicht dadurch, dass einige behaupten, Wege und Ziele und deren Zusammenhang zu kennen; es entsteht vielmehr dadurch, dass sie glauben, die Unbegrenztheit utopischer Ziele im Sinne des *homo fabers* selbst herstellen zu können. Wenn durch die Chiffre der himmlischen Utopie klar ist, dass das utopische Ziel ein Nichtort bleibt, der nicht menschlich herzustellen ist und dem nur in tätiger Erwartung entgegengegangen werden kann, um ihn am Ende der Zeiten als Geschenk zu erhalten, ist jedem eigenmächtigen Totalitarismus gewehrt. Die Rede von der himmlischen Utopie erhält aber durch die dichte Beschreibung, wofür der teleologisch ausgerichtete Mensch bestimmt ist, eine motivierende und kritische Kraft, für die begrenzten Ziele und die Wege dorthin.

Doch die Rede von der Utopie ist nicht nur dem Pragmatiker verdächtig. Auch Ratzinger hat da so seine Schwierigkeiten und glaubt, dass es eher darum geht, den Mythos der Utopie mit rationaler Argumentation aufzulösen (Ratzinger 2005: 15-17). Diesseitige Utopie und Reich Gottes unterscheiden sich bei aller Abhängigkeit der säkularisierten Paradieseshoffnungen von ihrem religiösen Vorbild sicher grundlegend (Friedrich 1974). Doch dieser Unterschied liegt vor allem in der zerstoßenen diesseitigen Hoffnung des modernen *homo faber*. Sofern die Utopie eine rein diesseitige Vorstellung des *homo faber* ist, die es durch übermenschliche Anstrengung herzustellen gilt, liegt in ihr tatsächlich der Keim für den Einsatz unmenschlicher Mittel, für einen Kampf um jeden Preis, da die Herstellung des Paradieses für alle jedes Mittel rechtfertigt. Utopisches Denken wird nur dann gefahrlos und gewinnbringend die begrenzten Ziele der Politik beflügeln, wenn es sich bereits auf die Wahl der Mittel auswirkt. Es geht nicht darum, in fixen, phantastischen Plänen ein unrealistisches Ziel zu entwerfen, sondern jetzt dem Anbrechen himmlischer Fülle im Gestalten begrenzter Ziele Raum zu geben. Ratzinger formuliert in Hinblick auf die franziskanischen Gemeinschaf-

ten: »Sie arbeiten nicht für eine Welt von übermorgen, sondern dafür, daß heute etwas vom Licht des Paradieses in dieser Welt da ist. Sie leben jetzt ›utopisch‹, so gut es geht« (Ratzinger 1996: 67). In diesem Sinne wäre das zusammengehen des Himmels mit der Utopie zu verstehen.

Für die Zusammenführung der Begriffe himmlisch und Utopie sei zumindest kurz auch ein historisches Argument angeführt und auf den Begründer der modernen Utopie im 16. Jahrhundert, Thomas Morus, verwiesen (Morus 1986). Er gilt der katholischen Kirche nicht nur als Heiliger, sondern er wurde auch von Papst Johannes Paul II. zum Schutzpatron der Politiker erhoben wurde, wenn auch vor allem wegen seines Martyriums und nicht wegen seiner schriftstellerischen Tätigkeit. Doch sein Schreiben wie sein Sterben zeugen von einem Denken, das gegenwärtiges begrenztes Handeln von einem großen geschenkten Ziel her begreift und danach ausrichtet.

Die entscheidende Frage ist demnach nicht, ob man ohne utopisches Denken auskommen kann, sondern wie eine Utopie gestrickt sein muss – nicht inhaltlich, sondern strukturell – die zum wagemutigen und gleichzeitig gelassenen Anstreben begrenzter Ziele motiviert, ohne gewaltbereiten Heilsherstellern das Wort zu reden. Wenn man sich zu einer neuen Offenheit gegenüber religiösen Semantiken entschlossen hat, lässt sich diese moralisch-kritische Kraft der utopischen Argumentation gegenüber den Pathologien der Globalisierung wiedergewinnen, ohne in die Falle der totalitären Heilshersteller diessseitiger Utopien zu geraten. Denn die religiöse Verschiebung der Utopie an einen aus irdischer Perspektive echten Nichtort, nämlich in den Himmel, bietet die sicherste Gewähr, dass es auf Erden nur um das Erreichen begrenzter Ziele im pluralen politischen Aushandeln gehen kann.

Lässt man sich so auf die Begriffswelt von Pilger und Wallfahrt ein, entschlüsselt sich ein neues Vokabular, das das große Ziel mit den konkreten Aufbrüchen verbindet: 1.) Die Deutung des Unterwegssein vom großen Ziel der himmlischen Utopie her und damit die Befähigung zum Wagnis eines echten Aufbruchs. Hierfür steht die Pilgerschaft als persönliche Lebensreise oder als politische Pilgergemeinschaft auf ihrem Weg durch die Geschichte. 2.) Die Deutung des Unterwegsseins als gestaltbares Anstreben von begrenzten und pluralen Zielen verbunden mit der Vorstellung, dass diese Ziele auf den Einschluss aller angelegt sind und behutsam und gelassen verfolgt werden müssen. Hierfür steht metaphorisch die Pilgerschaft als Wallfahrt zu einem Gnadenort.

Der Pilger begreift seine Unterwegssein, seine persönliche Lebensreise wie die historische Wanderschaft einer Pilgergemeinschaft durch die Zeit, als Weg in den Himmel. Das Ankommen dort ist ein vom Ziel



aus gereichtes Geschenk. Die vertrauende Aussicht auf dieses Geschenk ermöglicht im Idealfall das gleichzeitig wagemutige wie gelassene Aushandeln begrenzter Ziele im Sinne konkreter Wallfahrten. Dies lässt sich mit einem politischen Prozess in Beziehung setzen, der aus der Vergangenheit und ihrer Legitimität gebenden Bewährung heraus in der Gegenwart nach nachhaltigen Lösungen für die Zukunft Ausschau hält (vgl. zu diesem Politikbegriff Barbato 2005: 37-66). Lädt man diesen politischen Aushandlungsprozess in der Perspektive einer himmlischen Utopie auf, dann könnte sich der nihilistische Nebel auflösen und sich die gewünschte gelassene, aber auch wagemutige Hoffnung einstellen, die zu echten Aufbrüchen verhilft. Wie die Pilgergemeinschaft zu bestimmten Wallfahrten aufbricht, so kann sich der politische Prozess auch zu begrenzten Zielen aufmachen. Analog zum Wallfahrtsort birgt jedes begrenzte Ziel die Ausrichtung auf die himmlische Fülle. Wie bei den Wallfahrtszielen unter Pilgern wird es auch im politischen Prozess Auseinandersetzungen geben, welches Ziel wann und welches überhaupt angesteuert werden soll. Dabei wird es keinen globalen Konsens in der Zeit geben. Eine gegenseitige Hilfe beim Erreichen der unterschiedlichen begrenzten Ziele wäre aber in der Perspektive einer gemeinsamen himmlischen Utopie, über die keiner verfügt, die aber alle einschließt, genau so möglich, wie das versuchsweise Mitgehen beim anderen. Die pluralen politischen Aushandlungsprozesse würden sich analog zur Pilgergemeinschaft so durch eine selbstbewusste Demut auszeichnen, die sie an den je eigenen Besonderheiten festhalten lässt und gleichzeitig zur Ausschau nach konkreten Gemeinsamkeiten in der Auswahl begrenzter Ziele anhält. Grundsätzlich gemeinsam wäre ihnen die Vorstellung, dass alle Ziele, die sie selbst erreichen können, eben nur begrenzte Ziele sind. Chilliastische Himmelsstürmerei wäre ihre Sache nicht.

### **Conservator oder Salvator Mundi: Politik als Pilgerschaft**

Als die Christen auf den politischen Diskurs des römischen Imperiums stießen, standen sie vor der Frage, ob der höchste Titel dieses Diskurses – Conservator Mundi, Erhalter der Welt – auf Christus zu übertragen sei. Den Christen war das nicht geheuer und sie optierten für den Salvator Mundi, den Erlöser der Welt (Ratzinger 2005: 11). Für die Politik lassen sich daraus gegensätzliche Schlüsse ziehen. Zum einen kann man mit progressiven politischen Theologien den Erlösungsgedanken auch befreiungstheologisch vorantreiben, setzt sich dabei aber immer der Gefahr aus, das Heil der Welt selbst herstellen zu wollen. Zum anderen kann



man an den explizit auf den Staat bezogenen Stellen des Neuen Testaments mit Ratzinger eher die bewahrende Aufgabe staatlicher Politik betonen. Denn wenn der Conservator Mundi nicht für die Religion beansprucht wird, bleibt er frei für den Kaiser, womit dann auch die Religion für das jenseitige Heil und der Kaiser für die diesseitige Ordnung zuständig wäre. Doch der Tendenz zu einem Sakristeichristentum möchte Ratzinger nicht zustimmen. Ihm liegt daran, dem relativen Bereich der Politik und seinen begrenzten und pluralen Ziele das Recht und die Ethik gegenüberzustellen, die das politische Aushandeln korrigieren können. Bezogen auf Recht und Ethik wird das relative Unternehmen der Politik bei Ratzinger zum moralischen Auftrag, Frieden und Gerechtigkeit in immer wieder neuen Fragmenten der Vorläufigkeit anzustreben (Ratzinger 2005: 10-66).

Vor diesem Hintergrund lässt sich das Programm des Pilgers noch einmal verdeutlichen. Dem Pilger ist die Politik zunächst ein offenes Aushandeln begrenzter Ziele, bei dem keines der pluralen Ziele als herzustellende Utopie gesetzt werden kann. Der motivierende und kritische Bezug erwächst den verschiedenen Aushandlungsprozessen im Blick auf die himmlische Utopie. Im Abgleich von gegenwärtiger Situation und himmlischer Utopie ist auszuhandeln, ob die begrenzten Ziele gerade mehr bewahrenden oder eher befreienden Charakter haben sollten. Im Blick auf die Globalisierung kann Politik als das Wagnis betrachtet werden, aufzubrechen und gemeinsam auf die eine Welt hin unterwegs zu sein (Kallscheuer 2006: 471). Das Paradies der in Liebe geeinten Welt, wie sie sich auch der Pragmatiker Rorty wünscht, bleibt der himmlischen Utopie vorbehalten, aber die begrenzten Ziele können in dieser Perspektive gemeinsam, kritisch, wagemutig und gelassen gestaltet werden (vgl. auch Barbato im Erscheinen b).

## Literatur

- Angenendt, Arnold (2007): Toleranz und Gewalt. Das Christentum zwischen Bibel und Schwert, Münster: Aschendorff.
- Aristoteles (1991): Die Nikomachische Ethik, München: dtv/Artemis.
- Aristoteles (1994): Politik, Reinbek: Rowohlt.
- Barbato, Mariano (2005): Regieren durch Argumentieren. Macht und Legitimität politischer Sprache im Prozess der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos.
- Barbato, Mariano (im Erscheinen a): »Sünde, Kreuz und Pilgerschaft – Habermas' Vorschlag einer postsäkularen Gesellschaft«. In: Marianne Heimbach-Steins/Harm Goris (Hg.), Konferenzband, Würzburg: Ergon.

- Barbato, Mariano (im Erscheinen b): »Potentiale der Pilgerschaft. Skizze einer politischen Anthropologie des Pilgers«. In: Marianne Heimbach-Stein/Rottraut Wielandt (Hg.), *Humanität Würzburg*: Ergon.
- Bauman, Zygmunt (1995): *Life in Fragments. Essays in Postmodern Morality*, Oxford: Blackwell.
- Benedikt XVI. (2006): *Glaube und Vernunft. Die Regensburger Vorlesung*, Freiburg: Herder.
- Carr, Edward H. (1964): *The Twenty Years' Crisis*, New York: Harper Torchbooks.
- Chélini, Jean (2002): »Die Wallfahrt des Abendlandes im frühen Mittelalter«. In: Henry Branthomme/Jean Chélini (Hg.), *Auf den Wegen Gottes. Die Geschichte der christlichen Pilgerfahrten*, Paderborn: Bonifatius, S. 94-117.
- Erhard, Ludwig (1964): *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf und Wien: Econ.
- Flusser, Vilém (2003): »Nomadische Überlegungen«. In: Silvia Wagnermaier/Nils Röllger (Hg.), *absolute Vilém Flusser*, Freiburg: orange-press, S. 188-195.
- Friedrich, Gerhard (1974): *Utopie und Reich Gottes. Zur Motivation politischen Verhaltens*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Fukuyama, Francis (1992): *Das Ende der Geschichte*, München: Kindler.
- Habermas, Jürgen (2001): *Glauben und Wissen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2005a): *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2005b): »Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates?«. In: Jürgen Habermas/Joseph Ratzinger (Hg.), *Dialektik der Säkularisierung. Über Vernunft und Religion*, Freiburg: Herder, S. 15-37.
- Habermas, Jürgen (2007): »Ein Bewusstsein von dem, was fehlt. Über Glauben und Wissen und den Defätismus der modernen Vernunft«. In: Knut Wenzel (Hg.), *Die Religionen und die Vernunft. Die Debatte um die Regensburger Vorlesung des Papstes*, Freiburg: Herder, S. 47-56.
- Habermas, Rebekka (1991): *Wallfahrt und Aufruhr. Zur Geschichte des Wunderglaubens in der frühen Neuzeit*, Frankfurt/M.: Campus.
- Honneth, Axel (2007): *Pathologien der Vernunft. Geschichte und Gegenwart der Kritischen Theorie*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Joas, Hans (2004): *Braucht der Mensch Religion? Über Erfahrung der Selbsttranszendenz*, Freiburg: Herder.
- Kallscheuer, Otto (2006): *Die Wissenschaft vom Lieben Gott. Eine Theologie für Recht- und Andersgläubige, Agnostiker und Atheisten*, Frankfurt/M.: Eichborn.
- Loyola, Ignatius von (1998): »Der Bericht des Pilgers«. In: Peter Knauer (Hg.), *Ignatius von Loyola. Werkausgabe II. Gründungstexte der Gesellschaft Jesu*, Würzburg: Echter, S. 1-84.
- Morus, Thomas (1986): *Utopia*, Stuttgart: Reclam.

- Moulinas, René (2002): »Die Wallfahrt als Opfer der Aufklärung«. In: Henry Branthomme/Jean Chélini (Hg.), Auf den Wegen Gottes. Die Geschichte der christlichen Pilgerfahrten, Paderborn: Bonifatius, S. 192-216.
- Muschg, Adolf (1993): »Uralte Mauern, ganz neu (Geleitwort)«. In: Jean-Christophe Ruffin (Hg.), Das Reich und die neuen Barbaren, Berlin: Volk und Welt, S. 5-9.
- Nigg, Walter (1992): Des Pilgers Wiederkehr, Zürich: Diogenes.
- Ohler, Norbert (2000): Pilgerstab und Jakobsmuschel. Wallfahrten in Mittelalter und Neuzeit, Düsseldorf: Patmos.
- Pierrard, Pierre (2002): »Die Renaissance der Wallfahrt im 19. Jahrhundert«. In: Henry Branthomme/Jean Chélini (Hg.), Auf den Wegen Gottes. Die Geschichte der christlichen Pilgerfahrten, Paderborn: Bonifatius.
- Ratzinger, Josef (1996): Salz der Erde. Christentum und katholische Kirche an der Jahrtausendwende. Ein Gespräch mit Peter Seewald, Stuttgart: DVA.
- Ratzinger, Joseph (2003): Glaube – Wahrheit – Toleranz. Das Christentum und die Weltreligionen, Freiburg: Herder.
- Ratzinger, Joseph (2005): Werte in Zeiten des Umbruchs, Freiburg: Herder.
- Ratzinger, Joseph (2006): »Der angezweifelte Wahrheitsanspruch. Die Krise des Christentums am Beginn des dritten Jahrtausends«. In: Joseph Ratzinger/Paolo Flores d'Arcais (Hg.), Gibt es Gott?, Berlin: Wagenbach, S. 7-18.
- Rorty, Richard (1992): Kontingenzt, Ironie und Solidarität, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rorty, Richard (2001): »Bemerkungen anlässlich der Verleihung des Meister-Eckart-Preises«. In: Identity=Foundation (Hg.), Verleihung des Meister-Eckhart-Preises an Richard Rorty (Pressemappe), Düsseldorf, S. 10-18.
- Rorty, Richard und Vattimo, Gianni (2006): Die Zukunft der Religion, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Sauzet, Rober (2002): »Anfechtung und Aufschwung der Wallfahrt zu Beginn der Neuzeit«. In: Henry Branthomme/Jean Chélini (Hg.), Auf den Wegen Gottes. Die Geschichte der christlichen Wallfahrt, Paderborn: Bonifatius, S. 174-191.
- Schmidt, Artur P. (2001): Wohlstand\_fuer\_alle.com, Stuttgart: DVA.
- Sennett, Richard (1990): The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities, New York: Knopf.
- Sennett, Richard (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin: Siedler.
- Tellechea, Ignacio (1991): Ignatius von Loyola. »Allein und zu Fuß«, Solothurn – Düsseldorf: Benzinger.
- Ward, Robert (2004): Pilgerwege eines Ungläubigen. Unterwegs zwischen Santiago, Fatima und Lourdes, Stuttgart: Kreuz.
- Weimer, Wolfram (2006): Credo. Warum die Rückkehr der Religion gut ist, München: DVA.



## **Eine (gute) Ordnung? Perspektiven auf Klinische Ethik-Komitees**

---

FLORIAN SÜSSENGUTH

Beschäftigten sich die Sozialwissenschaften mit der Frage nach guten Ordnungen, ihren Merkmalen und den Möglichkeiten ihrer Umsetzung, so mag eine systemtheoretische Perspektive bestenfalls als Kuriosum, schlimmstenfalls als Spielverderber erscheinen. Welchen Beitrag kann schon eine Theorie leisten, die ja weder Vernunft noch Menschen als Grundbegriffe kennen will? Es wird zu zeigen sein, dass gerade diese oft kritisierten Schwachpunkte vielleicht doch eher Stärken des Ansatzes sind. Es soll in diesem Beitrag daher nicht darum gehen, eine bestimmte Entwicklung der Gesellschaft, die wir gerne als globalisiert oder modern beschreiben, zu kritisieren oder ihr eine pathologische Tendenz nachzuweisen. Stattdessen möchte ich am Beispiel des klinischen Kontextes zeigen, wie gewisse Probleme der Rationalisierung des Medizinsektors, die im wissenschaftlichen Diskurs als explizit ethische Probleme behandelt werden, in der Praxis keineswegs zwingend als ethische, sondern z.B. als organisatorische Probleme sichtbar werden. Diese Diagnose des Auseinanderfallens von Diskurs und Praxis verstehe ich nicht als behandlungsbedürftige Pathologie, sondern als einen Hinweis auf unterschiedliche Gegenwarten der Gesellschaft, in denen sich kommunikative Praktiken bewähren müssen. Die Frage nach der Bedingung der Möglichkeit von stabiler Ordnung ersetzt damit die Frage nach der guten Ordnung.

## **Das Problem der Ökonomisierung des Gesundheitssektors**

Verfolgt man die Berichterstattung in den Medien, so rufen unterschiedlichste Akteure und Interessengruppen regelmäßig den drohenden Ruin des Gesundheitssektors aus, welcher nur durch umfassende Reformen abgewendet werden könne. Als Grundproblem wird auf einer Seite gemeinhin eine chronische Unterfinanzierung aller beteiligten Personen und Einrichtungen identifiziert. Die Krankenhäuser beklagen sich öffentlich über neue fallbasierte Abrechnungsmodi, die die Handlungs- und Behandlungsoptionen stark einschränken. Die Ärzte und Pfleger demonstrieren gegen eine Ausweitung ihrer Arbeitszeiten und für eine Anhebung ihrer Entlohnung auf ein angemessenes Niveau (vgl. Hackenbroch 2006). Auf der anderen Seite argumentieren die Kostenträger mit den positiven Effekten der geforderten Reformen auf die Belastung der Steuerzahler, mit einer effizienteren Mittelverwendung und mit der Notwendigkeit, überkommene Strukturen zu verändern (vgl. Dahlkamp et al. 2006).

Die Denk- und Argumentationsfigur der Globalisierung taucht in diesem Kontext auf beiden Seiten auf. Hier als Verweis auf Negativbeispiele anderer Industriestaaten und als Hinweis auf die Möglichkeit einer Emigration der Ärzteschaft in das besser zahlende Ausland (vgl. Neubacher 2006). Dort als Rekurs auf die besser funktionierenden Gesundheitswesen anderer Nationen und als Druck des internationalen Wettbewerbs auf die Abgabenstruktur eines Staates (vgl. Neumann 2007). Beide Positionen nehmen für sich gleichermaßen in Anspruch, das Wohl des Patienten als höchstes Gut anzustreben, was eine sofortige Umsetzung der jeweiligen Forderungen umso dringlicher mache und zur Kritik an den als mangelhaft wahrgenommenen Alternativreformen nötige. Was in den Medien repräsentiert wird, ist daher vor allem die politische Deliberation über das Thema.

Diese vornehmlich sozialpolitische Debatte findet in der Wissenschaft ihre Entsprechung. Volkswirte veröffentlichen unzählige Modelle, um die Auswirkungen der geplanten Reformen in Geldwerten auszudrücken, an anderer Stelle werden sie juristischen Prüfungen hinsichtlich ihrer Rechtskonformität unterzogen. Die Pflegewissenschaften etablieren sich zunehmend an den Universitäten und markieren damit eine Station der Professionalisierung des Berufes, in der die Pfleger plötzlich mit einer eigenen akademischen Stimme auftauchen. Und in der Philosophie und der Theologie formulieren Medizinethiker auf den Fundamenten verschiedenster Philosophien, vom Utilitarismus bis hin zur Diskursethik, Ansätze, um die aufkommenden ethischen Dilemmata zu fassen,

die beständig vom Gesundheitswesen und seinen Fortschritten produziert werden.

Doch nicht nur die Theologen und Philosophen sehen sich mit ethischen Aspekten der Gesundheitspolitik konfrontiert. Zunehmend tauchen auch in der Praxis der anderen, oben genannten Disziplinen ethische Fragestellungen auf, die einen Wunsch nach Klärung zeitigen. Die Konjunktur dieses Aspekts zeigt sich an den Universitäten beispielhaft an der Einrichtung des Kompetenzzentrums Ethik an der LMU München<sup>1</sup>, das alle genannten und weitere Disziplinen unter seinem Dach vereint und neben weiteren eben auch explizit medizinethische Problemstellungen und ihre Verbindungen zu den einzelnen Fächern thematisiert.

Auch in der Soziologie hat das Thema der Medizin umfassend und erfreulicherweise auch über die üblichen Binnendifferenzierungen des Faches hinweg Einzug gehalten. Ebenso wie sich viele Ansätze mit Fragen der Gesundheitsoptimierung, wie z.B. den Unterschieden zwischen Privat- und Pflichtversicherten (vgl. Kriwy/Mielck 2006) o.ä. beschäftigen, wird auch die ethische Dimension der Medizin in der Soziologie gespiegelt.

Innerhalb der bunten Farbpalette der soziologischen Herangehensweisen hat so auch die Systemtheorie den Gesundheitsbereich und seine Ethik für sich entdeckt. Anschließend an eine von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) unterstützten Studie Armin Nassehis zu dem Thema: »Todesbilder – Strukturen der Endlichkeitserfahrung« wurde von der DFG von 2002 bis 2005 das Projekt »Ethik und Organisation – Weltanschaulich-konfessionelle Bedingungen und kommunikative Strukturen ethischer Entscheidungen in Organisationen« gefördert. Das interdisziplinär angelegte Projekt wurde auf theologischer Seite von Reiner Anselm (Göttingen) und Michael Schibilsky (München) betreut, auf soziologischer Seite durch Armin Nassehi (München). Untersucht wurden vier Krankenhäuser in unterschiedlichen Trägerschaftsverhältnissen, ein Universitätsklinikum sowie auch Häuser in städtischer und konfessioneller Trägerschaft.

Die Klinischen Ethik-Komitees (im Folgenden KEKs genannt) wurden über zwei Jahre hinweg durch teilnehmende Beobachtung der Sitzungen sowie durch biographische und Experteninterviews mit den Komiteemitgliedern erforscht. Das Ziel der Studie war es, die Praxis der neu in Deutschland aufkommenden ethischen Gremien hinsichtlich der jeweils fachspezifischen Fragestellungen zu beobachten. Während der

---

1 Informationen sind unter <http://www.kompetenzzentrumethik.lmu.de> abrufbar.

theologische Ast des Projekts besonderes Interesse an der Rolle der theologischen Mitglieder des Gremiums aufweist, lautete die soziologische Grundfrage, wie ethische Probleme dort verhandelt und gelöst werden und genauer noch; was überhaupt als ethisches Problem sichtbar wird. Auf welche Weise sich die soziologische Fragestellung durch die Konfrontation mit der Praxis verschoben hat, hoffe ich aufzeigen zu können.

Die KEKs stellen ein relativ neues Phänomen im klinischen Alltag Deutschlands dar und dürfen nicht mit anderen, ähnlich benannten Gremien wie den Ethikkommissionen zur Zulassung medizinischer Versuche oder dem nationalen Ethikrat verwechselt werden. Ihren Ursprung haben die KEKs in den USA, wo sie anfangs an konfessionell getragenen Kliniken über die Einhaltung der katholischen Morallehre wachten. Die zunächst ärztlichen Gremien wurden in Seattle um Laien erweitert, um über die Vergabe der neu entwickelten Dialysetechnik an die überwältigende Zahl an Bedürftigen zu befinden (vgl. Steinkamp/Gordijn 2003: 94ff.). Aus Zweifeln an der Kompetenzreichweite dieser Entscheidungen wurden zukünftige Ethikkomitees deutlich in ihrem Aufgabenrahmen beschränkt, was an dieser Stelle als erstes Indiz für ein möglicherweise problematisches Verhältnis zwischen entscheidungsbefugten ethischen Gremien und dem Klinikbetrieb gelesen werden kann.

Die in Deutschland gegründeten Ethikkomitees moderner Konzeption sind demnach enger gerahmt und dienen ihrem Selbstverständnis nach dazu, eine Fallberatung für ethische Probleme im Krankenhausalltag anzubieten, das Ethikbewusstsein zu stärken und Leitlinien zu entwerfen (vgl. DEK und KKD 1997). Die Motivation, ein KEK ins Leben zu rufen, beschreibt der Geschäftsführer eines konfessionellen Klinikums folgendermaßen:

»Gibt es eine Möglichkeit, wenn ja, wie kann es sein, sich mit Grundsatzproblemen, äh, medizinischer Art auch unter christlichen, religiösen und ethischen Gesichtspunkten auseinander zu setzen? Und über diesen Weg ist letztlich dann die Idee, ja, geboren worden, hier ein Ethik-Komitee zu gründen«.

Diese Aktivitäten haben allerdings ausdrücklich nur empfehlenden Charakter und es soll durch die Einbeziehung der unterschiedlichen Berufsgruppen im Krankenhaus ein möglichst interdisziplinäres und repräsentatives Gremium geschaffen werden. Zudem sollen Ärzte, Pfleger, Verwaltungsmitarbeiter, Seelsorger, Ethiker, Patientenvertreter, Juristen und Sozialarbeiter auf einer Augenhöhe miteinander sprechen können, so zumindest der Anspruch der KEKs. Im Regelfall finden die Sitzungen monatlich oder bei Bedarf statt und dauern ca. eine Stunde, die den Teil-



nehmern als Arbeitszeit angerechnet wird. Aus diesen Ausführungen wird vielleicht schon deutlich, dass die Grundkonzeption stark an den diskursethischen Grundsatz der Herrschaftsfreiheit angelehnt ist, auch wenn dies in den Gremien selten in diesen wissenschaftlichen Kategorien reflektiert wird.

Betrachtet man nun diese Selbstbeschreibungen und Zielsetzungen der Komitees und hat die öffentlichen Diskussionen um die Folgen von Mittelkürzungen und Sparmaßnahmen des Gesundheitswesens im Hinterkopf, so liegt die Vermutung nahe, dass dieses Thema in den KEKs zumindest einen gewissen Anteil der Sitzungszeit einnehmen wird. Der theologische Projektmitarbeiter Friedrich Ley hat in der Anfangsphase des Projekts in seinem Beitrag »Rationierung und Rationalisierung. Zum aktuellen Problemhorizont Klinischer Ethik-Komitees« (2004) das Problem (drohender) Rationierung medizinischer Leistungen und mögliche Implikationen für die Arbeit der KEKs aufgegriffen. Als Rationierung wird in diesem Zusammenhang ein Wegfallen an Leistungen verstanden, die nicht durch gleichwertige, aber vielleicht günstigere Behandlungsmethoden kompensiert werden. Ley sieht diese Frage in dem Maße als zunehmend relevant für die KEKs an, in dem die Rationierungsprozesse in den Kliniken zunehmen.

Mein Anliegen ist es, ausgehend von Leys Vermutungen anhand des dankenswerterweise von Prof. Nassehi zur Verfügung gestellten empirischen Materials zu untersuchen, inwieweit das Rationierungsproblem in den KEKs thematisiert wird. Ich möchte zeigen, dass enger gewordene finanzielle Spielräume der Kliniken und die daraus folgenden Konsequenzen wider Erwarten keine kritische oder gar aufgebrachte Resonanz in den KEKs hervorrufen, sondern dass das Thema sich vielmehr in den KEKs nicht als ethisch anschlussfähig herausgestellt hat und nur mittelbar in den Fallbesprechungen als organisationales Motiv rekonstruierbar ist. Wie stark die Deutung dieser Diagnose von der zu Grunde gelegten Gesellschaftstheorie abhängt und was die Soziologie dabei an sich selbst lernen kann, wird im Anschluss erläutert.

## **Die Thematisierung der Ökonomisierung in den KEKs**

Durchsucht man die Beobachtungsprotokolle der Sitzungen nach der expliziten Thematisierung der ökonomischen Zwänge durch Budgetdeckung, Fallpauschalen und ähnlichem, so findet sich in über fünfzig beobachteten Sitzungen der vier Komitees nur eine kleine Handvoll von Fällen, in denen dies explizit angesprochen wurde, und diese teilen be-

stimmte Gemeinsamkeiten. Als Beispiel soll hier der Versuch dienen, das Thema in einem Diakoniekrankenhaus anzuschneiden:

»Das Gespräch scheint sich erschöpft zu haben und Löwe leitet über zu einem »ökonomischen Problem« das man habe, das seien ungedeckte Kosten aufgrund ausstehender Forderungen. Er nennt Zahlen, zu denen mir jeder Größenbezug hinsichtlich des Hauses fehlt, und fragt, wohl rhetorisch, ob ein Nichtversicherter in der Ambulanz aufgenommen werde oder nicht. Mir ist nicht klar, was er jetzt vom KEK erwartet: Die Bestätigung, dass man ein soziales Haus sei oder eine Idee, wie so etwas zukünftig vermieden werden könnte. Die beiden Ärzte Winkel und Bär pflichten ihm bei, dass dies schwierig sei. Bär erzählt von einem Fall, in dem jemand lange in der Klinik war, das sei ein Sozialfall gewesen. Da habe dann der Landeswohlfahrtsverband die Kosten getragen. Löwe verweist auf laufende Mahnverfahren gegenüber ehemaligen Patienten, die nicht zahlten. Das sei schon ein wichtiger Punkt, denn man müsse überlegen, wie in Zukunft mit solchen Fällen zu verfahren sei. [...] Bislang sei man in diesen Dingen ja immer recht großzügig gewesen. Ungefragt bleibt, dass diese Großzügigkeit wohl keine Zukunft mehr hat. Jedenfalls will man zukünftig dieser Frage größere Aufmerksamkeit widmen, womit auch dieses Thema erledigt scheint.«<sup>2</sup>

In diesem Fall zeigt sich, dass das Problem unfinanzierter Behandlungen nicht als ethisches Problem thematisiert wird, sondern als rein wirtschaftliches. Es fällt den Beteiligten zudem schwer, mehr als oberflächliche Stellungnahmen zu formulieren und das Problem im Aufgabenbereich der Verwaltung zu verorten.

Auch in einem Universitätsklinikum herrscht Uneinigkeit sowohl über die Krisendiagnose der Rationierung selbst als auch über ihren Status als ethisches Problem. So wird das Verhalten eines Arztes als persönliches Fehlverhalten und dem ärztlichen Ethos widersprechend sichtbar und eben nicht als ethisch bedenkliche Folge von Verknappung:

»Nun meldet sich Prof. Arenz zu Wort, er wolle »etwas Grundsätzliches« sagen. Trocken stellt Arenz fest: »Ressourcenverknappung schadet Patienten nicht.« Den vom jungen Mediziner geschilderten Fall des behandlungsunwilligen niedergelassenen Arztes halte er zur Illustration des Problems der Rationierung für ungünstig. »Es gibt Fälle, die schlecht laufen; aber die haben nichts mit der Diskussion um die Verknappung im Gesundheitswesen zu tun.«

Interessanterweise ist es hier die Ärzteschaft, die in Teilen Zweifel an der Bedrohung durch Rationierungsmaßnahmen formuliert. Die Fälle,

---

2 Alle Eigennamen sind anonymisiert.

auf die sich die Überlegungen beziehen, treten in ihren Augen als entweder strukturell unvermeidbar oder aber als medizinisch unangebrachtes und vermeidbares Fehlverhalten von Kollegen auf. Auf administrativer Seite dreht sich die Einschätzung eher um die Frage des Organisationserhalts:

»Nun meldet sich der Verwaltungsdirektor des Klinikums zu Wort. Er warnt die Kliniker davor, die verweigerten Behandlungen von niedergelassenen Ärzten zu übernehmen. Wirtschaftlichkeitsprüfungen würden auch für Kliniken erfolgen; wenn der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht erbracht werden könne, müsse man Strafgehalte bezahlen: »Auch wir als Uniklinik sind nicht gefeit davor, wenn wir überdurchschnittlich viel verordnen. Meine Angst besteht nicht darin, dies zu bezahlen. Aber bedenken Sie bitte die viele Zeit, die es braucht, um diesen Nachweis zu erbringen«.

Neben der Kritik am kollegialen Ethos tauchen hier abermals rein bürokratische Elemente auf, die als verfahrenstechnische Probleme eingeführt werden. Eine Überschreitung des Kontingents an Behandlungen ist zuallererst ein Abrechnungsproblem, dessen performative Überzeugungskraft normative Wünsche nach Mehrbehandlung bei den Anwesenden anscheinend so stark unterbindet, dass ein Argument für die ethische Dimension aus ökonomischen Motiven abgelehnter Behandlungen nicht einmal in die Diskussion eingebracht wird. So endet die Sitzung wenig überraschend: »Prof. Pfeffer fasst die bisherige Diskussion zusammen und sagt, dass es beim Thema Rationierung um die Klärung einer grundsätzlichen Frage gehe«.

Das Thema besitzt tatsächlich eine Relevanz innerhalb der Klinik, besonders wenn es sich um budgetäre Beschränkungen und deren administrative Umgehung dreht. Andererseits schreiben die KEKs dem Thema keine diskussionsbedürftige ethische Dimension zu und das Thema kann sich weder lange auf der Tagesordnung halten noch werden Lösungen gefordert und dann produziert. Die Vermutungen am Anfang des Projekts haben sich nicht bestätigt und die Selbstbeschreibungen der KEKs passen in vielerlei Hinsicht nicht mit dem tatsächlichen Ablauf der Sitzungen zusammen. Andererseits werden in immer mehr Kliniken ähnliche Komitees eingerichtet und die bestehenden KEKs scheinen auf Dauer angelegt zu sein. Wie geht man nun mit diesen Beobachtungen um? Im Folgenden sollen drei alternative Deutungen der empirischen Beobachtungen skizziert und miteinander verglichen werden.

## Die KEKs als Problem der guten Ordnung

Wählt man als Beobachtungsperspektive die Frage nach einer guten Ordnung, liegt es nahe, in dem Auseinandertreten von Anspruch und Wirklichkeit der KEKs eine Pathologie auszumachen. Die Tatsache, dass die KEKs in ethisch-ökonomischen Fragen keine Entscheidungen treffen oder wenigstens eine Einigung erzielen wollen, die als Empfehlung an die Klinikleitung weitergegeben werden könnte, ist dann das Bezugsproblem entsprechender sozialwissenschaftlicher Ansätze. Die Aufgabe des Wissenschaftlers ist es in diesem Selbstverständnis demnach, eine Untersuchung hinsichtlich der personellen oder strukturellen Defizite anzustrengen, deren Ende in einem Therapieplan für die Verbesserung der Kommunikation in dem Gremium besteht.

Eine kritische Betrachtung der Rolle der angewandten Ethik findet sich beispielsweise bei dem Philosophen Matthias Kettner (2000), der selbst zu KEKs arbeitet und sich auf das Theorieangebot von Jürgen Habermas (vgl. Habermas 1995) stützt. Die Nähe der KEKs zu Habermas ist auf den ersten Blick nicht verwunderlich, erscheinen sie doch als Versuch, den herrschaftsfreien Diskurs im Krankenhaus zu etablieren. Es liegt daher nahe, Habermas Kriterien als Messlatte für die Güte der KEKs zu verwenden. Die Wirkmächtigkeit der Idee einer idealen Sprechsituation ist weder für die Praxis des KEKs noch für eine wissenschaftliche Perspektive zu unterschätzen. »Die ideale Sprechsituation ist weder ein empirisches Phänomen noch bloßes Konstrukt, sondern eine in Diskursen unvermeidliche reziprok vorgenommene Unterstellung. Diese Unterstellung kann, sie muss nicht kontrafaktisch sein; aber auch wenn sie kontrafaktisch gemacht wird, ist sie eine im Kommunikationsvorgang operativ wirksame Fiktion« (Habermas 1973: 258). Die möglichen Ergebnisse einer solchen Herangehensweise sollen kurz skizziert werden.

Würde man aus einer diskursethischen Perspektive argumentieren, so könnte die Idee der idealen Sprechaktsituation als Vergleichsfolie dienen, anhand derer die Realität der KEKs untersucht werden kann. Es gälte also zu untersuchen, welche Aspekte der KEKs das in der Sprache angelegte Potential der Rationalität davon abhalten, zur Geltung zu kommen.

Die faktische gleiche Augenhöhe der Komiteemitglieder könnte so in Frage gestellt werden und in ihrem Fehlen eine Verletzung der Voraussetzung der Herrschaftsfreiheit ausgemacht werden, die einen freien

Austausch der guten und besseren Argumente behindert<sup>3</sup>. Sieht man die oftmals für Außenstehende unergiebig und im Kreis verlaufenden Diskussionen der KEKs und stellt man die augenscheinlich stärkere Stellung der akademischen Mitglieder in Rechnung, so wäre der nahe liegende praktische Vorschlag, über ethische Schulungen das Argumentationspotential der Mitglieder anzugleichen und Defizite abzubauen. In der Praxis der KEKs hat sich aber gezeigt, dass es nicht der Mangel an formalen ethischen Konzepten und Lösungsstrategien ist, der einen ergebnisreichen Diskurs verhindert. Alle Versuche der Theologen und Philosophen, also der akademisch in ethischen Fragen geschulten Experten der KEKs, waren wenig anschlussfähig. Als Illustration soll hier die Reaktion des KEKs auf einen Vortrag eines habilitierten Philosophen über das ärztliche Ethos dienen, der sich keiner großen Resonanz erfreuen kann:

»Koch kommt langsam zum Schluss und seine Anregung, öfter Vorträge über ethische Grundbegriffe zu halten wird von Frau Stern unterstützt. Er lässt das Buch mit dem Titel »Ethische Grundbegriffe« herumgehen, während er begeistert seine letzten Sätze formuliert ohne zu merken, dass er seine Krawatte in seiner Mappe eingeklemmt hat. Vollends glücklich strahlt er, als das Publikum den Vortrag mit Klopfen belohnt. Mir kommt es zwar eher so vor, als würden sie das Ende des Vortrags bejubeln und nicht den Vortrag des Professors, aber seinen leuchtenden Augen nach teilt Koch diese Einschätzung nicht. Ohne große Pause leitet Stern zu dem nächsten Vortrag über. Diesen hält Dr. Schr., ein externer Besucher des Komitees. Er ist noch ziemlich jung und wirkt vital. Er eröffnet seinen Vortrag über Beschneidung mit markigen Sprüchen, die ein Schmunzeln und ein wenig Lachen in der Runde auslösen. Das Publikum wirkt bereits jetzt interessierter als vorher«.

Der Vortrag bleibt ohne Wirkung auf die folgende Diskussion um die ethische Dimension von Beschneidungen und erzeugt auch keinerlei Diskussion. Präzise begriffliche Definitionen, Stufenpläne und ähnliche ethische Heuristiken werden in allen beobachteten KEKs zwar gelegentlich vorgestellt, auch vielleicht ein oder zweimal erprobt, schlafen dann aber wieder ein. Eine formale ethische Schulung der KEK-Mitglieder scheint also insgesamt keinen großen Effekt zu haben.

3 Tatsächlich zeigt sich in den KEKs ein deutlicher Unterschied zwischen den Berufsgruppen, allein schon immer präsent z.B. durch die verschiedene Berufskleidung oder die Pieper der Ärzte, die sie regelmäßig aus den Sitzungen herausschreien. Die Akademiker innerhalb der KEKs bestimmen einen Großteil des Redevolumens in den Sitzungen, allerdings wird kein Beteiligter davon abgehalten, seine Meinung kundzutun (vgl. Findeiß/Sulilatu 2005).

Eine Theorie, die mit der Möglichkeit der Vernunft und der Existenz einer rationalen Lösung rechnet, kann aber auch bei gescheiterten Schulungsmaßnahmen Anschlussfähigkeit herstellen, z.B. durch die Suche nach alternativen Schulungsmethoden, der Einbeziehung weiterer Sprecher in den Diskurs oder die Ausweitung des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens. Die Möglichkeit der Therapie besteht weiterhin, sie ist nur ein wenig komplizierter geworden.

Die Beobachtung der Dominanz verfahrenstechnischer und organisatorischer Fragen gegenüber einer ethischen Deliberation der Folgen von Rationierung verweist auf die zweite große Diagnose, die aus einer Habermasschen Perspektive gestellt werden könnte. Diese ist die der Kolonialisierung der Lebenswelt durch das System. »Die rationalisierte Lebenswelt ermöglicht die Entstehung und das Wachstum der Subsysteme, deren verselbstständigte Imperative auf sie selbst destruktiv zurückzuschlagen« (Habermas 1995: 277). Die von instrumenteller Vernunft beherrschten Systeme der Wirtschaft und des Rechts verdrängen demnach Potentiale lebensweltlicher Verständigung. Ein ähnlicher Gedanke findet sich bereits bei Adorno, dessen Kritik schon auf den gesellschaftlichen Ort verweist, an dem die Kolonialisierung besonders sichtbar wird: Organisationen (vgl. Adorno 1997). In dieser Lesart wirken die Eigenlogiken und Ontologisierungstendenzen der Wirtschaft bereits so stark auf die KEKs zurück, dass selbst die Möglichkeit einer Behandlung des Rationierungsproblems als einem ethischen Problem unwahrscheinlich wird. Eine Versprachlichung und kommunikative Verflüssigung dieses Problems, die das Konzept der Lebenswelt als utopischer Ort der kommunikativen Rationalität verspricht, kann aufgrund übermächtiger entgegengesetzter Systemzwänge nicht mehr eingelöst werden.

Eine gute Ordnung müsste also darauf abstellen, die systemischen Aspekte des Gesundheitswesens im Allgemeinen und der KEKs im Besonderen auf das Niveau zurückzudrängen, das notwendig ist, um die exzessiven Triebe zu kappen. Ebenso nahe liegend ist die Formulierung einer Wirtschafts- oder Medizinethik, die speziell auf die Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen des Alltags eines Wirtschafts- und Gesundheitsunternehmens zugeschnitten ist, ohne dabei aber den Glauben an die Möglichkeit von Rationalität aufzugeben. Überlegungen über die »sittliche Qualität der Marktwirtschaft« (Homann/Lütge 2005: 56) stellen dann auf die gesellschaftlichen Bedingungen ethischen Handelns ab, während die dazugehörige Unternehmensethik wirtschaftliche Zwänge und Anreizstrukturen auf die Kompatibilität dieser mit ethischem Handeln abprüft. Der homo oeconomicus wird also beispielsweise um eine moralische Dimension erweitert und die Ethik wird aufgelöst in Fragen

der Implementierbarkeit unter Marktbedingungen oder der Allokation von Ressourcen eingewoben (vgl. ebd.: 85).

Weder der diskursethische noch der wirtschaftsethische Ansatz können an dieser Stelle angemessen gewürdigt werden. Es war mein Versuch, an diesen beiden, die Theorien ungerechterweise sehr vereinfachenden Beispielen aufzuzeigen, mit welchen Fragestellungen sich Theorien mit der expliziten Möglichkeit einer vernünftigen Gesamtordnung einem Problem wie dem Auseinanderfallen von guter und bestehender Ordnung in der Behandlung der ökonomischen Frage in den KEKs nähern könnten.

## **Die KEKs als unproblematische Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen**

Entfernt man sich von der Diagnose eines Auseinanderfallens von Sollen und Sein als einem ethischen Problem, so kann man sich als Alternative dem Problem der (Dys-)Funktionalität dieser Diskrepanz widmen.

Es stellt sich die Frage nach der Funktion des KEKs für die Organisation des Krankenhauses, werden doch dort keine Lösungen für Allokationsfragen erarbeitet, obwohl dieses Gremium als Anlaufstelle für eben solche Probleme dienen soll. Der Neoinstitutionalismus von John Meyer und Brian Rowan (1977) bildet die erste Station auf dieser Etappe. Anstatt zwischen einem ethischen Utopia und der mit Makeln behafteten Realität unterscheiden sie zwischen machtvollen Mythen und der Rationalität als zwei entgegengesetzten Elementen einer Organisation. In dieser Denkart müssen Organisationen gewisse, von der Gesellschaft oktroyierte, Mythen (z.B. Gleichberechtigung, Fairness oder auch Legalität) bedienen, um ihre Legitimität und damit ihr Überleben sicherzustellen, obwohl sie oftmals mit den eigentlich rationalsten und effizientesten Praktiken zur Erfüllung ihrer Ziele im Widerspruch stehen.

KEKs erscheinen dann als gute Strategie zur Befriedigung des institutionellen Zwangs einer ethischen Unternehmenskultur mit einem nur minimalen störenden Einfluss auf die auf Rationalität ausgerichtete Funktionsweise. So sind KEKs wichtige Pluspunkte bei der Zertifizierung der Kliniken, von deren Erfolg zukünftig beträchtliche Geldmittel abhängen werden. Der Druck auf die Krankenhäuser, ethische Gremien einzurichten, wird durch die gesetzliche Verpflichtung, ein Qualitätsmanagement zu betreiben, erzeugt. Gleichzeitig wird die Umsetzung dieses Managements nicht vorgeschrieben. Der Geschäftsführer eines konfessionellen Krankenhauses berichtet von der entstehenden Unsicherheit:

»Ja also notwendig macht sie einfach schlicht und ergreifend der Gesetzgeber. Indem er dem Krankenhausbereich halt ins, äh, ja Gesetzbuch geschrieben hat, dass die Krankenhäuser verpflichtet sind, ein Qualitätsmanagementsystem aufzubauen, [I: Mhm.] äh, gut, nicht :welches, aber eins«.

Eine Orientierung an anderen Krankenhäusern liegt nahe und es kommt, bedient man sich der Nomenklatur von DiMaggio und Powell (2000), zu einem institutionellen Isomorphismus der mimetischen Art, also der Imitation von in anderen Organisationen bereits bestehenden Lösungen.

Gleichzeitig ist die Auswirkung der KEKs auf den Klinikalltag in der Einschätzung der Teilnehmer eher bescheiden. Einerseits ist in den monatlichen Treffen der KEKs meist nur eine retrospektive Besprechung von schwierigen Fällen möglich, in denen relevante Entscheidungen bereits getroffen wurden und andererseits ist das Interesse an Informationsveranstaltungen oder auch dem Informationsmaterial auf den Stationen selbst sehr gering, was in den KEKs stets als Notwendigkeit stärkerer Werbung und Aufklärungsarbeit anschlussfähig gemacht wird. So reagiert man auf das geringe Interesse der Kliniköffentlichkeit an einem vergangenen Ethik-Café folgendermaßen:

»Hoffmann: »Ich gebe nur weiter, was ich gehört habe: Kollegen haben es bedauert, dass sie das nicht gewusst hätten.« Es wäre ja auch nicht im Intranet zugänglich gewesen, wird noch angemerkt. »Aber auf jeder Station hingen Plakate aus. Es stimmt, das war nicht im Intranet. Das ist nur für die Klinik da, da sind wir nicht drin«, kommentiert und rechtfertigt sich Frau Stern. Hoffmann: »Die Ankündigung erst eine Woche vorher wurde als sehr spät empfunden.« Es geht darum, dass die Leute offensichtlich die Plakate nicht wahrgenommen haben und warum nicht etc. Pfeffer wendet sich an sein KEK wie ein Lehrer oder Eltern das mit ein bisschen lahmen Kindern tun: »Jetzt stellen Sie sich mal vor: Sie sind alle Leute. Haben Sie genug Plakate gesehen?« Zur Antwort erhält er ein deutliches Ja! Degen: »Aber wir sehen das, weil wir Ethik sehen! *Ich* hab mir gleich nen Ordner mitgenommen und ein Kollege hat sich den in der Nachtschicht durchgesehen.«

Das Krankenhaus erhält mit dem KEK somit ein ethisches Aushängeschild, ohne dass es zu ernsthaften Störungen des rationalen Ablaufs kommt oder das Thema sich über alle Kanäle im Krankenhaus verbreitet. Der »gap between their formal structures and actual work activities« (Meyer/Rowan 1977: 341) erscheint dem KEK selbst als Problem der effektiven Verbreitung der erarbeiteten Lösungen, dass nicht strukturell notwendig ist, sondern durch gesteigerten Einsatz beseitigt werden kann. Mit der Verlagerung des wissenschaftlichen Problemrahmens auf das Funktionieren von Organisationen ist bereits ein entscheidender Schritt



in Richtung einer funktionalen Betrachtungsweise gemacht worden. Macht man einen weiteren Schritt, so zeigt sich, dass die Rationalität nichts anderes ist, als der vielleicht wirkmächtigste Mythos in den Organisationen. Dieser Schritt kann aus einer systemtheoretischen Perspektive erfolgen.

## **Die KEKs im Horizont von Organisation und funktional differenzierter Gesellschaft**

Eine systemtheoretische Analyse verabschiedet sich von der Suche nach einer allumfassenden Rationalität, die die gesamte Gesellschaft vereint und verlagert sich darauf, die Vielfalt an nicht ineinander überführbaren Perspektiven als das entscheidende Moment der modernen Gesellschaftsstruktur auszumachen. Niklas Luhmanns Werk »Die Gesellschaft der Gesellschaft« (1977) ist dabei zentral für seine Beschreibung der funktional differenzierten Gesellschaft. Es wird nicht mehr nach den Bedingungen der Möglichkeit für eine gute, allgemeingültige Ordnung gefragt, sondern nach der Entstehung und ständigen Reproduktion von Ordnungen an sich. Zentral wird also das Problem des kommunikativen Anschlusses, das immer in einer Gegenwart gelöst werden muss und sich auf keine dauerhaften, zeitfesten Strukturen mehr verlassen kann. Es bleiben nur Muster, die sich beständig operativ reproduzieren müssen und dies auf unterschiedlichsten Wegen bewerkstelligen (vgl. Luhmann 1984: 650ff.). Dem beständigen Zerfallen und Neubilden der Systeme wird durch den Begriff der Autopoiesis Rechnung getragen.

Eine Organisation erscheint in dieser Perspektive demnach nicht mehr als Aggregat von Menschen, die in diesem Zusammenschluss auf ein Ziel hinarbeiten oder eine Funktion erfüllen, sondern als soziales System, dessen Autopoiesis durch die Kommunikation von Entscheidungen im Anschluss an vorhergehende Entscheidungen charakterisiert wird (vgl. Luhmann 2005a: 394f.). Ziele, Mitgliedschaften und Hierarchien sind dann die Ergebnisse von Entscheidungen und tauchen nur als Selbstbeschreibungsformeln eines Systems auf, das sein eigenes Fortbestehen als einziges integrales Ziel kennt.

Die Entscheidungen der modernen Bürokratie werden gemeinhin dem Imperativ der Rationalität und ihrer Adäquanz in einem Zweck-Mittel-Schema unterworfen. Komplexität wird in dieser Perspektive nur als Störfaktor wahrgenommen, der eine Entscheidungsfindung behindert und den es zu minimieren gilt. Luhmann optiert für eine andere Stellung des Komplexitätsbegriffs: »Statt Komplexität nur als Widerstand, nur als unzureichende Transparenz und als Hindernis rationalen Entscheidens

zu behandeln, ist sie nach dieser Konzeption Bedingung dafür, dass überhaupt Ereignisse als selektive Entscheidungen erscheinen und als Elemente für Systembildungen benutzt werden können« (ebd.: 399). Rationalität ist in diesem Sinne also kein basaler Theoriebaustein, was die systemtheoretische Perspektive aber befähigt, sich für die Beobachtung der performativen Herstellung von Rationalität in konkreten Praxen zu öffnen. In den Blickpunkt rückt die Frage, welche Argumente und Verfahren sich in Organisationen behaupten. Rationalität ist dann kein per se notwendiges Kriterium dieser Verfahren mehr, sondern erscheint selbst als eine Praxis neben anderen.

Die Systemtheorie expliziert das Verhältnis von Gesellschaft und Organisation deutlicher als die vorher thematisierten Theorien. Luhmann beobachtet das Zerfallen der funktional differenzierten Gesellschaft in Funktionslogiken wie z.B. die der Politik, Medizin, Wirtschaft oder der Wissenschaft, die nicht mehr aufeinander abbildbar sind und sich gegenseitig zwar irritieren, nicht aber steuern können. Wissenschaftliche Wahrheit kann nicht mehr durch Macht begründet werden, politische Ämter können nicht mehr gekauft werden und ein politisches Dekret kann keinen Aufschwung befehlen. Die Funktionslogiken können einander nicht ersetzen, sind aber aufeinander angewiesen. Aus rechtlicher Perspektive muss z.B. nur noch nach Recht oder Unrecht gefragt werden, ohne gleichzeitig eine ästhetische oder pädagogische Wertung abzugeben. Eine konkrete Situation kann demzufolge nicht ausschließlich aus sich selbst heraus erklärt werden, sondern nur im Horizont der Gleichzeitigkeit von Andersartigem. Die Logiken sind also selbstreferentiell geschlossen in ihrem Operieren und erlangen so die Offenheit, alles unter diesem Blickwinkel beobachten zu können. Sie sind autonom, aber nicht autark, denn sie können sich gegenseitig nicht kausal beeinflussen, wohl aber irritieren (vgl. Nassehi 1993: 323ff.; 2003: 160ff.). Arrangements regelmäßiger gegenseitiger Irritation werden als strukturelle Koppelungen bezeichnet.

Diese autonome Befolgung der Eigenlogik bei gleichzeitiger struktureller Koppelung wird in Organisationen deutlich sichtbar. In jeder Organisation werden verschiedene Logiken aufeinander bezogen, ohne sich ineinander aufzulösen. Dieser Bezug wird auf verschiedene Arten sichergestellt. Die Zeitdimension stellt hier ein entscheidendes Strukturmerkmal zur Verfügung. Es muss also nicht gleichzeitig operiert und für den chirurgischen Eingriff gezahlt werden. Dennoch setzt eine Operation eine vorangegangene (oder in Notfällen: erwartbare) Zahlung, also eine Entscheidung unter ökonomischen Gesichtspunkten voraus, bevor der Eingriff unter der medizinischen Eigenlogik (vgl. Luhmann 2005b), also der Diagnose und Bekämpfung von Krankheit vorgenommen wird.

Selbst die besten medizinischen Argumente überwinden keine Finanzierungslücke, auch die beste finanzielle Ausstattung mag zwar den Spielraum der medizinischen Optionen vergrößern, kann aber nicht einfach Gesundheit herstellen.

Unter Rückgriff auf die bewährten und institutionalisierten Logiken strukturiert sich also die Organisation Krankenhaus selbst und schränkt über sachliche, soziale und zeitliche Verfahren die unendliche Möglichkeit der Verknüpfung der einzelnen Elemente derart ein, dass die Entscheidungsfähigkeit und damit die Reproduktion der Organisation sichergestellt wird. Eine Rationierung der finanziellen Mittel ist demnach als eine Irritation des Organisationssystems Krankenhaus beobachtbar, das mit Entscheidungen wie der Aufgabe von Stationen, der Reduzierung des Personals oder dem Umstieg auf Generika reagiert, um die eigene Zahlungsfähigkeit in Zukunft sicherzustellen.

Was bedeutet eine solche Konzeption von Gesellschaft und Organisation nun für die Ethik und das KEK? Nimmt man die Intransitivität der Funktionslogiken ernst, gibt es keine Gesamtvernunft mehr, die die Gesellschaft einen könnte. Was medizinisch als rational und notwendig erscheint, ist wirtschaftlich gesehen vielleicht einfach unwirtschaftlich, wird durch rechtliche Regelungen verhindert und so weiter. Die Ethik als Reflexionstheorie der Moral reagiert auf unterschiedlichsten Wegen auf diese Gefährdung der prinzipiellen Möglichkeit einer Letztbegründung. Die diskursethische Perspektive setzt auf die Einbeziehung aller Betroffenen, um durch den zwanglosen Zwang des besseren Arguments doch noch die Vernunft in der Gestalt des besten Grundes, der alle anderen Sprecher zum verstummen bringt, im Diskurs zu retten. Der Systemwelt wird die Lebenswelt entgegengestellt, in der diese Eigenlogiken in Frage gestellt und im Zuge einer kommunikativen Verflüssigung neu ausgehandelt werden können. Ein neuer Humanismus wird als Leitkultur beschworen (vgl. Nida-Rümelin 2006) und im Anschluss an Max Weber nach einer Stärkung des Menschen gerufen, dem es gelingen muss, das wahrgenommene Auseinanderfallen der Gesellschaft in sich selbst zu integrieren. Es wird also nach einer Formel gesucht, der es gelingt, doch noch einen Teil der Gesamtrationalität zu retten.

Als alternative Lösungen werden Bereichsethiken formuliert, die den Eigenzwängen ihres Gegenstands Rechnung tragen wollen und die Hoffnung auf ein vernünftiges Gesamtergebnis vorsichtiger formulieren (vgl. Kettner 2000), aber nicht grundsätzlich aufgeben. Die Probleme der Modelle bei der empirischen Anwendung werden dann als mangelnde Implementation sichtbar, die durch Aufklärung oder politische Intervention gelöst werden können und sollen. Die Politisierung der Gesellschaft und ihrer Diskurse zeigt sich an diesen Theorien deutlich (vgl.

Nassehi 2006: 328ff.). Wie dies in den Kliniken und den KEKs passieren könnte, habe ich versucht, zu skizzieren.

Reformuliert man die Frage einer guten Ordnung der KEKs als Frage nach der Möglichkeit der Ordnung, der Selbsterhaltung der KEKs, erweist sich die von anderen Ansätzen als Defizit begriffene Realität als die Stärke der KEKs. Die vage Aufgabenformulierung des KEKs bietet Chancen der Selbststrukturierung und der selektiven Auswahl der Themen. Was als ethisches Problem erscheint, ist nicht von außen vorgegeben sondern eine Entscheidung des KEKs selbst. Die fehlende Entscheidungskompetenz macht die vorgefundene offene Diskussionskultur erst möglich. Es herrscht kein Zeitdruck der Art, dass zu einem gewissen Zeitpunkt eine Entscheidung getroffen werden muss. Probleme können also vertagt werden oder ungelöst bleiben, da keine anderen Entscheidungen von ihnen abhängen und so einen externen Zeithorizont konstituieren. Die weitgehende Irrelevanz der Komiteearbeit für den Krankenhausalltag wird als Defizit der Öffentlichkeitsarbeit und der Außenwirkung beobachtet und stellt so einen Ansatzpunkt für die Intensivierung der Bemühungen, also die Weiterarbeit des Komitees dar.

In der Praxis erlauben es diese vermeintlichen Schwächen, das Komitee zu stabilisieren und für sich selbst eine Zukunft offen zu halten. Einen Blick auf die Praxis von klinischen Entscheidungsgremien bei der Lebendorganspende zeigt eine deutlich anders strukturierte, prozeduralisierte und professionellere Vorgehensweise bei der Beratung (vgl. Wagner/Fateh-Moghadam 2005), die viel stärker auf juristische und medizinische Inhalte eingeht und als Hauptproblem keine ethische Fragestellung aufweist, sondern sich dem Problem ausgesetzt sieht, die Autonomie der Entscheidung des potentiellen Spenders zu überprüfen. Bezogen auf die Fragestellung der Rationierung haben sich die Vermutungen Leys, dass die KEKs sich in Zukunft stärker mit dieser Fragestellung beschäftigen müssen, nur teilweise bewahrheitet.

Die Rationierung taucht indirekt in vielen Fallbesprechungen auf, wird dort aber systematisch als nicht ethisches sondern als verwaltungstechnisches Problem diskutiert. In den seltenen Fällen der direkten ethischen Problematisierung der Ökonomisierung erfolgt sie in der Form von ausgewählten Beispielen oder in sehr generalisierten Thesen. Produzieren die Beispiele auch Betroffenheit, so verlagert sich die Diskussion schnell wieder weg von einer ethischen Perspektive hin zu einer Beobachtung des Auseinanderfallens von ökonomischen und medizinischen Motiven. Die Lösung dieser Inkongruenz wird dann als organisatorisches Problem definiert, das durch eine Veränderung der bürokratischen Struktur gelöst werden muss, ohne dabei Lösungsvorschläge erbringen zu müssen, da das Problem ja nicht in den ethischen Bereich

und damit den Bereich des KEKs fällt. Die generalisierten Thesen zur Ökonomisierung erleiden ein ähnliches Schicksal, wenn sie mit den Erfahrungen aus dem Klinikalltag konfrontiert werden. Schnell zeigen sich unauflösbare Widersprüche in den Eigenlogiken, die von der umfassenden Perspektive nicht mehr integriert werden können und auch punktuell in der Diskussionssituation des KEKs nicht integriert werden.

## Konsens oder (nur) Irritation?

Verallgemeinert man nun diese Beobachtungen, so lässt sich die Vermutung aufstellen, dass die Gesellschaft in weiten Teilen eben nicht nach einer umfassenden Moral funktioniert, und dennoch: funktioniert. Der Ordnungsaufbau vollzieht sich in den verschiedenen Gegenwarten unter Rückgriff auf bewährte amoralische (nicht unmoralische!) Unterscheidungen. An die Stelle der Frage nach einem Gesellschaftsvertrag oder einer normativen Integration der Gesellschaft tritt das Problem der Stabilisierung von Mustern (Personen, Organisationen, Semantiken, Funktionssystemen etc.) und ihrer Ordnungsleistung im Angesicht von Komplexität, also der prinzipiellen Beliebigkeit der Verknüpfung der Elemente. Die Gleichzeitigkeit von Verschiedenem bringt einerseits das Problem des wechselseitigen Bezugs dieser Gegenwarten mit sich, ohne dabei aber sofort eine Gesamtintegration des Sozialen zu leisten.

Es sind vielmehr punktuelle Berührungen, die sich nicht zu einer gesamten Rationalität aufaddieren lassen. Andererseits ist diese Gleichzeitigkeit von Verschiedenem auch die Lösung des Problems. Da eben in einer Situation nicht die gesamte Komplexität bearbeitet werden muss, kann eben durch die Reduktion der Unterscheidungsmöglichkeiten auf einige wenige die Anschlussfähigkeit im Horizont des Abwesenden hergestellt werden, ohne ein soziales Band vorauszusetzen, das die Gesellschaft in jedem Moment zusammenhält. An die Stelle einer doppelten Normativität der soziologischen Moderne, die nur normativistische Beobachtungen hervorbringen kann (vgl. Nassehi 2006: 356) tritt eine Form der Beobachtung, in der Gesellschaft »als operativer Zusammenhang von Handlungen, Kommunikationen oder Ereignissen« (ebd.) beobachtbar wird. Die Formel der Weltgesellschaft bezeichnet demnach nicht einfach die Gesamtheit aller Interaktionen sondern die Strukturierungswirkung des Abwesenden aber dennoch potentiell Relevanten auf die einzelnen Gegenwarten, in denen sich Ordnungsaufbau immer wieder neu bewähren muss. Wissenschaft und akademische Ethik werden hier als Perspektiven sichtbar, die ihren Untersuchungsgegenstand beobachten, aber nicht mit ihm identisch sind, oder sein müssen. Sie können

nicht mehr für sich beanspruchen, für das Ganze zu stehen und erfahren sich als Beschreibungssemantiken der Gesellschaft, die eben auch anders ausfallen könnten. Wie mit dieser Erfahrung umgegangen wird, ist offen.

Die KEKs nutzen ihre prinzipielle Selbstdetermination bei der Auswahl ethischer Probleme und wenden sich Themen zu, die sich besser als ökonomische Zwänge eignen, über persönliche Betroffenheit und Authentizität Personen zu erzeugen, die sich als ethische Sprecher inszenieren können (vgl. Wagner 2006). Die Verlagerung der Letztbegründung in das Individuum hinein erfordert keine umfassende Weltklärung mehr, um sprechen zu können. Die Wissenschaft setzt dagegen oft auf Theorien mittlerer Reichweite, um vermeiden zu können, plötzlich auf sich selbst als Untersuchungsgegenstand treffen zu müssen und einem Zirkelschluss zu erliegen. Theorien wie die Systemtheorie oder auch Bourdieus Feldertheorie thematisieren diesen paradoxen Zirkelschluss und versuchen ihn fruchtbar zu machen, ohne die Perspektivität ihrer eigenen Wissensproduktion zu verhüllen (vgl. Nassehi/Nollmann 2004). Eine dritte Strategie findet zunehmende Verbreitung in verschiedensten Kontexten: die Interdisziplinarität. So wie das Klinische Ethikkomitee durch eine interdisziplinäre Besetzung hofft, ethische Probleme gut und richtig zu lösen, so ist auch in der Wissenschaft ein interdisziplinärer Ansatz meist mit der impliziten Hoffnung verbunden, richtige und gute Ergebnisse zu finden, wenn nur genügend Perspektiven kombiniert werden. Die Systemtheorie als *advokatus diaboli* wäre bereits glücklich, wenn sich an Stelle eines Konsenses gegenseitig fruchtbare Irritationen einstellen.

## Literatur

- Adorno, Theodor W. (1997): »Individuum und Organisation. Einleitungsvortrag zum Darmstädter Gespräch 1953«. In: ders.: *Soziologische Schriften I*. Band 8 der Gesammelten Schriften, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 440–456.
- Dahlkamp, Jürgen et al. (2006): »Kollektiv verantwortungslos«. *Der Spiegel* 27/2006, S. 18–35.
- Deutscher Evangelischer Krankenhausverband und Katholischer Krankenhausverband Deutschlands e.V. (Hg.) (1997): *Ethik-Komitee im Krankenhaus*, Stuttgart: Selbstverlag.
- DiMaggio, Paul/Powell, Walter (2000): »Das ›stahlharte Gehäuse‹ neu betrachtet. Institutioneller Isomorphismus und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern«. In: Hans-Peter Müller/Steffen Sigmund (Hg.), *Zeitgenössische amerikanische Soziologie*, Opladen: Leske + Budrich, S. 147–173.

- Findeiß, Anja/Sulilatu, Saidi (2005): Die praktische Ethik klinischer Ethikkomitees. Vortrag auf dem Symposium »Ethik – ein klinischer Fall?« am 1./2.3.05 in der Siemen-Stiftung München-Nymphenburg.
- Habermas, Jürgen (1973): »Wahrheitstheorien«. In: H. Fahrenbach (Hg.), Wirklichkeit und Reflexion, Pfullingen: Verlag Günther Neske, S. 211–265.
- Habermas, Jürgen (1995): Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hackenbroch, Veronika (2006): »Wir verdienen nicht genug!« Der Spiegel 27/2006, S. 30.
- Homann, Karl/Lütge, Christoph (2005): Einführung in die Wirtschaftsethik, Münster: Lit Verlag.
- Kettner, Matthias (2000): Angewandte Ethik als Politikum, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kriwy, Peter/Mielck, Andreas (2006): »Versicherte der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Privaten Krankenversicherung (PKV): Unterschiede in Morbidität und Gesundheitsverhalten«. Das Gesundheitswesen 5, S.281–288.
- Ley, Friedrich (2004): »Rationalisierung und Rationierung. Zum aktuellen Problemhorizont Klinischer Ethik-Komitees«. Gesundheit und Gesellschaft – Wissenschaft 4, Heft 2, S. 7–15.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2005a): »Organisation und Entscheidung«. In: ders. Soziologische Aufklärung 3, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 389–450.
- Luhmann, Niklas (2005b): »Der medizinische Code«. In: ders. Soziologische Aufklärung 5, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 176–188.
- Meyer, John/Rowan, Brian (1977): »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«. American Journal of Sociology 83, Heft 2, S. 340–363.
- Nassehi, Armin (1993): Die Zeit der Gesellschaft, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Nassehi, Armin (2003): Geschlossenheit und Offenheit. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin/Nollmann, Gerd (Hg.) (2004): Bourdieu und Luhmann. Ein Theorienvergleich, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin (2006): Der soziologische Diskurs der Moderne, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Neubacher, Alexander (2006): »Es wird sicher lustig«. Der Spiegel 51/2006, S.24.
- Neumann, Philipp (2007): »Sie sind stark und mutig«. Die Welt 24. Juli 2007, S.12.

- Nida-Rümelin, Julian (2006): Humanismus als Leitkultur. Ein Perspektivenwechsel, München: C.H. Beck Verlag.
- Steinkamp, Norbert/Gordijn, Bert (2003): Ethik in der Klinik – ein Arbeitsbuch. Zwischen Leitbild und Stationsalltag, Neuwied: Luchterhand.
- Wagner, Elke/Fateh-Moghadam, Bijan (2005): »Freiwilligkeit als Verfahren. Zum Verhältnis von Lebendorganspende, medizinischer Praxis und Recht«. Soziale Welt 56, S. 73–98.
- Wagner, Elke (2006): Authentische Kritiker: Autonomisierung durch ethische Expertise. Ad-Hoc-Gruppe: Autonomie als Naturverhältnis? Zur Ontologisierung von Freiwilligkeit. Vortrag auf dem 33. DGS-Kongress in Kassel, 9.–13.10.2006: Die Natur der Gesellschaft.



## **IV. Abschnitt**

### **Die Grenzen des »Containerstaats« – Versuch einer Neuorientierung**

---

LISBETH ZIMMERMANN

»Wenn von Politik die Rede ist, tritt fast automatisch der Staat in den Blick,« so fasst Niklas Luhmann (1998: 345) die Besonderheit des politikwissenschaftlichen Denkens zusammen. Ähnliche Aussagen ließen sich sicher für die Rechtswissenschaften oder die Volkswirtschaftslehre treffen, ist der Staat doch in den Gesellschaftswissenschaften immer noch zentrale Einheit für Analyse und Theoriebildung. Insbesondere in den westlichen Ländern ist diese klassische Form von Ordnungsdenken zudem fest mit bestimmten Konzepten verknüpft, die zu einem funktionierenden Staat gehören; so beispielweise die Vorstellung einer Nation sowie ein spezifisches Modell von verfassungsbasierter Demokratie, Souveränität und Legitimität. Der »methodologische Nationalismus« (vgl. Zürn 2001), nach dem die Welt natürlicherweise in Staaten zerfällt, besitzt also auch eine normative Komponente.

Bei der Beschreibung vieler lokaler, transnationaler und supranationaler Phänomene insbesondere in nicht-westlichen Zusammenhängen zeigen diese Ansätze deutliche Defizite: erstens, da ihrem analytischen Fokus bestimmte Formen nichtstaatlicher Ordnung entgehen, und zweitens, da ein Mangel bei der Umsetzung dieses normativ aufgeladenen Staatsmodells auch mit einem Mangel an Ordnung assoziiert wird. Alle drei folgenden Beiträge behandeln solche Phänomene und ihre *Herausforderungen für das klassische Modell des »Containerstaats«*.

Jan-Hendrik Kamlage, Till Kathmann und Sonja Wrobel hinterfragen in ihrem Beitrag »Transformationen europäischer Grenzen« die Beschaf-

fenheit der – für Staaten so zentralen – territorialen Abgrenzungslinien und die Auswirkungen der Europäischen Integration auf diese. Der Integrationsprozess hat zu einem Wandel und zu einer Wanderung der nationalstaatlichen Grenzen geführt: Genuin nationalstaatliche Aufgaben werden durch einen Prozess der Makroterritorialisierung zunehmend von supranationalen Behörden wahrgenommen; ehemals physisch-materielle Grenzlinien lösen sich zugunsten den Grenzen vor- wie nachgelagerter Hürden auf, die über Inklusion und Exklusion des Einzelnen entscheiden. Die Selektivität der europäischen Grenzen hat so stark zugenommen. Doch obwohl die Staaten auf zentrale Aufgaben verzichten, wird die Kontrolle über das ehemals physisch umgrenzte Staatsgebiet durch die Verschiebung und den Wandel der Grenzordnung noch größer.

Corinna Jentzsch und Jan-Thilo Klimisch greifen in ihren jeweiligen Beiträgen das Phänomen lokaler und regionaler Ordnungen auf, die in den beiden Fallbeispielen Sudan und Demokratische Republik Kongo teilweise staatliche Ordnung ersetzen. Die Konzentration der Analyse in der Politikwissenschaft auf das Funktionieren staatlicher Ordnung (nach westlichem Vorbild) auf einem nationalen Niveau hat diesen Gebieten angesichts von Bürgerkrieg und fehlgeschlagenem *Peacekeeping* in Wissenschaft wie Praxis das Label *failed state* eingebracht. Gleichgesetzt wurde diese Bezeichnung mit einem Bild, nach dem in diesen Staaten Chaos und Unordnung herrschten. Stattdessen wird staatliche Ordnung in vielen Fällen informalisiert (Schlichte 2005: 285-286) und durch nicht-staatliche Akteure (ob *warlords* oder Rebellengruppen) ausgeübt. Jentzsch und Klimisch analysieren lokale und regionale Kontexte, in denen das Vakuum des Staates mit Sicherheitsordnungen gefüllt wird, auch wenn diese von normativen Grundansprüchen legitimer staatlicher Ordnung weit entfernt sind.

Diese entstehenden Ordnungen sind nicht mehr streng an staatliches Territorium gebunden und können darüber hinaus, abhängig von Macht- und Akteurskonstellationen, sehr unterschiedliche Ausprägungen und Qualität annehmen bzw. eine gewisse Stabilität ausbilden. Statt »Unordnung« finden sich also alternative Ordnungen, die mit im Staatsdenken verfangenen Theorieansätzen und Analysekategorien kaum erfasst werden können.

In beiden Beiträgen treten die Handlungslogik und Interessen der relevanten Sicherheits-/Gewaltakteure in das Zentrum der Erklärungen für die entstandenen nicht-staatlichen Ordnungen.

Jan-Thilo Klimisch analysiert in seinem Beitrag zur »Dynamik von Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen« anhand dreier regionaler Fallstudien im Sudan, nach welcher Handlungslogik Sicherheitsordnungen in

Gewaltmärkten oder Gewaltoligopolen von nicht-staatlichen Akteuren aufgebaut werden; also inwiefern diese einer rein rational-ökonomischen oder auch einer identitären Logik folgt. Es zeigt sich, dass rationale Ansätze erklären, warum Sicherheitsakteure in sogenannten *failed states* in verschiedenen Konstellationen eine bestimmte Form von Sicherheitsordnung bereitstellen. Wie inklusiv oder exklusiv diese gegenüber verschiedenen Bevölkerungsgruppen gestaltet werden, ist wiederum auch von einer identitären Logik, bspw. ethnischen oder religiösen Gründen, beeinflusst.

Corinna Jentzsch behandelt in ihrem Beitrag »*Governance without Government*« die Frage, welche Formen regionale, nicht-staatliche Ordnungen in *failed states* annehmen können und wann es Sicherheits-/Gewaltakteuren angemessen erscheint, Ordnungsstrukturen höherer Qualität in Bezug auf Inklusivität und Institutionalisierung anzubieten. Am Beispiel der beiden Gruppen des *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* und der *Mayi-Mayi* in der Kivu-Provinz der Demokratischen Republik Kongo wird deutlich, dass der Aufbau von politischer Ordnung den Gewaltakteuren besonders interessant erscheint, wenn eine gewisse Legitimität der angebotenen Ordnung bei der Bevölkerung nach außen demonstriert werden muss, z. B. in Pattsituationen oder vor allgemeinen Friedensverhandlungen mit anderen Gewaltakteuren. Nicht-staatliche Ordnungen sind so eher ein Mittel zur Umsetzung bestimmter Interessen gegenüber möglichen Rivalen, als Ziel des Handelns der relevanten Akteure.

Ein besonderer Dank für Anregungen und Ideen zu den drei Beiträgen geht an Prof. Dr. Klaus Schlichte und Matthias Klein, die im Rahmen der Tagung *Ordnungen im Wandel* den Workshop »Grenzen des Containerstaats« als Experten begleiteten.

## Literatur

- Luhmann, Niklas (1998): »Der Staat des politischen Systems. Geschichte und Stellung in der Weltgesellschaft«. In: Ulrich Beck (Hg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 345-380.
- Schlichte, Klaus (2005): *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*. Frankfurt/New York: Campus.
- Zürn, Michael (2001): *Politik der postnationalen Konstellation, über das Elend des methodologischen Nationalismus*. In: Landfried, Christiane (Hg.), *Politik in einer entgrenzten Welt*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 181 – 203.



## Transformationen europäischer Grenzen

---

JAN-HENDRIK KAMLAGE/TILL KATHMANN/SONJA WROBEL<sup>1</sup>

Grenzen und Grenzpolitik wandeln sich. Dies wird gegenwärtig besonders deutlich am Beispiel der Europäischen Union (EU), deren Grenzpolitik in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen hat (Eigmüller 2007). Sowohl die öffentlichen Debatten zu den Ereignissen an den europäischen Außengrenzen im Mittelmeerraum als auch das steigende Interesse der Europaforschung an der europäischen Grenzpolitik sind Anzeichen für ihre wachsende Bedeutung. Die EU-Grenzen wandern mit jeder Erweiterungsrunde und werden zunehmend vergemeinschaftet. Dabei kommen vermehrt neue Technologien der Grenzsicherung und -kontrolle zum Einsatz. Die Forschung hat begonnen, diese und damit verbundene Phänomene des Wandels zu analysieren. In der diesbezüglichen Literatur wird eine Vielfalt an Beschreibungen und Metaphern verwendet, die Grenzen verschiedene Eigenschaften und Gestalten zuweisen. Mit den Darstellungen variieren auch die Grenzkonzeptionen und Aufgaben, die der Grenze zugeschrieben werden (beispielhaft: Christiansen et al. 2000; Zielonka 2001; DeBardleben 2005). Die wohl bekannteste Metapher ist die der »Festung Europa«.<sup>2</sup> Sie dient uns als

- 
- 1 Die folgenden Ausführungen basieren zum Teil auf konzeptionellen Vorarbeiten, die sowohl im Rahmen des DFG-Projektantrages »Vom Container zum offenen Staat? Grenzregimewandel und Personenmobilität« (Mau et al. 2006) als auch bei der Erarbeitung des Working Papers »Staatlichkeit, Territorialgrenzen und Personenmobilität« (Mau et al. 2007) entwickelt wurden. Wir danken Steffen Mau für seine Unterstützung.
  - 2 Der Begriff der »Festung Europa« ist negativ konnotiert. Er stammt ursprünglich aus der Zeit des Nationalsozialismus, in der er anfänglich in der Propagandaabteilung des Auswärtigen Amtes als positiver Kampfbegriff verwendet wurde (Schmitz-Berning 2000). Auf der Ebene der EU-

wichtige Folie, um die Funktionen und Eigenschaften der europäischen Grenzen herauszuarbeiten. Dieser Begriff wurde Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der einsetzenden Abschottungspolitik der Europäischen Union aufgegriffen und beschreibt die restriktive Asyl- und Migrationspolitik der EU (Dietrich 1999). Das Bild der »Festung Europa« impliziert europäische Grenzen, die klar zu verorten sind, einen vermeintlich homogenen Raum schützen und wie feste, unbewegliche und unüberwindbare Mauern wirken.

Im Vordergrund der Betrachtung eines Grenzwandels stehen zumeist nationalstaatliche Territorialgrenzen. Diesen wird im Kontext wachsender wirtschaftlicher und sozialer Verflechtungen ein fortschreitender Bedeutungsverlust nachgesagt (z. B. Ohmae 1990; French 2000). Dass diese These unter Umständen nur einen Teil der jüngsten Entwicklungen abbildet, betonen Arbeiten, die demgegenüber von einer fortdauernden oder sogar steigenden Bedeutung von nationalstaatlichen Grenzen ausgehen (Andreas/Biersteker 2003).<sup>3</sup> Diese widersprüchlichen Thesen werden zudem häufig in Zusammenhang mit einem Wandel des Nationalstaats »als solchem« diskutiert.

Dieser Beitrag nähert sich dem Thema des Wandels von Territorialgrenzen jedoch aus einer anderen Perspektive. Er beschäftigt sich mit der Frage, welche Eigenschaften dem Konzept der Grenze innewohnen, was also die Grenze »ausmacht«. Unser Ziel besteht darin, originäre Eigenschaften von Grenzen aufzuzeigen und mittels der Diskussion am Beispiel der EU einen Wandel auf der konzeptionellen Ebene nachzuweisen.

## **Entwicklung einer Analytik von Grenzcharakteristika**

Dem allgemeinen Verständnis zufolge bilden Territorialgrenzen Trennlinien zwischen geographischen Einheiten. Damit sind bereits zwei grundlegende Eigenschaften der Grenze angesprochen: Einerseits ist sie räumlich gebunden und andererseits wird sie häufig als Linie gedacht. In

---

Institutionen wurde der Begriff eingeführt im Strategiepapier zur Asyl- und Migrationpolitik durch den Rat der Europäischen Union im Jahr 1998 (Dietrich 1999: 3).

3 Die Frage des Zusammenhangs von Territorialgrenzen und nationalstaatlicher Verfasstheit soll in diesem Beitrag weitgehend ausgeklammert werden, da sie den Rahmen dieses Beitrags überschreiten würde (ausführlich dazu: Simmel 1992; Schroer 2006; Leibfried/Zürn 2007). Der Beitrag versteht sich als Bestandsaufnahme des bislang wenig beachteten Wandels von Territorialgrenzen.

Bezug auf den ersten Punkt ist festzuhalten, dass Territorialgrenzen räumliche Einheiten umfassen und dabei ordnende, einrahmende und trennende Wirkungen entfalten (Schroer 2006: 68). Um diese zu erzeugen, sind Grenzen in ihrer Gestalt zumeist materiell, d. h., es handelt sich um eine physische Grenze.

Durch Trennung wird ein Inneres und Äußeres konstituiert, wobei das Innere mit dem Zugehörigen, Bekannten, Vertrauten und Inklusion, das Außen mit dem Fremden, Unbekannten und Exklusion verbunden wird. Durch die Herstellung von Differenz sind Grenzen Teil der Konstruktion von sozialen Prozessen (Simmel 1992). Diese soziale Komponente des Grenzbegriffs wird auch in der folgenden Definition deutlich, die die Grenze als »Differenzierungslinie, die verschiedene Personengruppen sichtbar und verhaltenswirksam trennt und somit eine Form sozialer Strukturierung vornimmt« (Mau 2006: 16) bestimmt. Wenn also gefragt wird, wer oder was durch Territorialgrenzen getrennt wird, so tritt die sozio-politische Ebene in den Vordergrund: Grenzen trennen Herrschaftsräume, wobei gegenwärtig der Nationalstaat als Ordnungsmodell eine beherrschende Stellung einnimmt. Allerdings sind auch andere umgrenzte Räume vorzufinden.

Die politiksoziologische Perspektive hat die Grenze lange als Linie gesehen (Simmel 1992: 694; Anderson/O'Dowd 1999; Cuttitta 2006b). In dieser Lesart trennt die Grenze Herrschaftsräume strikt und eindeutig voneinander ab und lässt so geschlossene politische Einheiten entstehen (Schroer 2006: 66).<sup>4</sup> Wie oben bereits angedeutet, geht diese Geschlossenheit nach innen mit einer Differenzierung gegenüber dem Äußeren einher. Alle innerhalb einer Grenze befindlichen Personen gehören *per definitionem* einer Gemeinschaft an. Diese Gemeinschaft ist nicht automatisch »homogen«; in der Wahrnehmung der Differenz zwischen Innen und Außen besitzen ihre Mitglieder jedoch eine grundlegende Gemeinsamkeit.<sup>5</sup>

Da Herrschaftsräume nicht beliebig erweiterbar sind (bzw. sein sollen), entfaltet die Grenze als Element der räumlichen Definition von Herrschaft zudem eine gewisse Beständigkeit. Sie ermöglicht den

4 Überlappende Herrschaftsräume und Gesellschaften wie die EU wären in dieser Konzeption nicht vollständig darstellbar (Hassner 2002: 43).

5 Im Zuge der Herausbildung von Nationalstaaten wurde versucht, die Integration der umgrenzten Gemeinschaft durch die Betonung historischer, ethnischer, kultureller und politischer Gemeinsamkeiten zu vertiefen; in praktischer Hinsicht wurde dies durch die Einführung der allgemeinen Schulpflicht und des Militärdienstes vorangetrieben. Insofern kann in diesem Zusammenhang von einem Ideal der inneren Einheit oder einem Homogenitätsideal des Nationalstaates gesprochen werden (Zur Frage des Gleichheitsideals s. Heidenreich 2003: 34ff.).

Schutz des Territoriums vor äußeren Gefahren und die Kontrolle von Grenzübertritten (Hassner 2002). Herz (1957: 474) hat die Grenze daher als *hard shell of fortifications* bezeichnet, die den Raum umschließt und eine schützende Wirkung gegenüber der Außenwelt besitzt. Um diese Schutzwirkung entfalten zu können, muss die Grenze möglichst unbeweglich und dauerhaft sein: Diese Eigenschaften gestatten eine gezielte Kontrolle der Ein- und Austritte in einen Herrschaftsraum. In diesem Zusammenhang kann die Grenzziehung als eine explizite Beschreibung der Gültigkeit des Herrschaftsraumes und der Regeln für den Eintritt in den Raum verstanden werden. Sie stellt somit ein regulatives System dar, das die Konditionen bestimmt, unter denen Überschreitungen zugelassen werden. Das unerlaubte Überschreiten der Grenze, die auf einer Verletzung dieser Konditionen beruht, ist mit Sanktionen verbunden. Aus der Logik der Grenzziehung und Unterscheidung ergibt sich somit ein Selektivitätsmechanismus, der eine wesentliche Funktion der Grenze darstellt. Die Unterscheidung zwischen Zulassen und Nichtzulassen, inkludieren und exkludieren, offen und geschlossen, macht eine Kontrolle der »Praxis« von Grenzüberschreitungen notwendig. Erst auf der Basis der selektiven Kontrolle der Grenze und der Androhung und Durchsetzung der Sanktion im Falle der Grenzverletzung offenbart sich diese ganz wesentliche Eigenschaft von Grenzen, die als Undurchdringlichkeit oder – genauer – als konditionelle Überwindbarkeit bezeichnet werden kann.<sup>6</sup>

Zusammenfassend möchten wir folgende Attribute als grundlegende Charakteristika territorialer Grenzen herausstellen. Diese Einteilung dient als analytischer Rahmen für die Beschreibung der europäischen Grenzpolitik, auf deren Grundlage ein konzeptioneller Grenzwechsel sichtbar gemacht werden soll.

---

6 Simmel verweist darauf, dass »Trennen und Verbinden nur die zwei Seiten ebendesselben Aktes« sind (2001: 57). Indem Grenzen den Übertritt zwischen verschiedenen Herrschaftsräumen ermöglichen, stellen sie in der Tat auch ein verbindendes Element dar. Da Kontrolle und Selektivität jedoch wesentliche Funktionen der Grenze bilden, entfaltet diese nicht für alle Personen eine verbindende Wirkung.



Tabelle 1: Analytik der Grenzcharakteristika

Eigenschaften	Funktionen
Räumliche Gebundenheit	Fungiert als räumliche Barriere
Linearität	Schafft klare Trennung von Innen und Außen
Unbeweglichkeit	Ermöglicht gezielte (=räumlich gebundene) Kontrolle und Schutz
Undurchdringlichkeit/ »Dichte«	Ermöglicht gezielte (=gruppenspezifische) Kontrolle und Schutz
Beständigkeit	Schafft stabile Zuständigkeiten
Geschlossenheit	Umschließt einen gemeinschaftlichen Raum

Quelle: Eigene Darstellung

## Chronologie der europäischen Grenzpolitik

Europäische Grenzpolitik ist ein Querschnittsbereich, der sich aus verschiedenen Politikfeldern zusammensetzt. Die Grenzpolitik der EU umfasst sowohl Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit (Polizei-, Zoll- sowie Justizwesen, militärische Landesverteidigung und Terrorismusbekämpfung etc.), als auch die Politikbereiche der Asyl-, Migrations-, und Visapolitik (Eigmüller 2007). In Bezug auf die EU kann zwischen Binnengrenzen und Außengrenzen unterschieden werden.<sup>7</sup> Die Ausgestaltung der Grenze und der Personenkontrollen ist in die Grenzpolitik eingebettet, wobei zwischen Grenzpolitik und Grenzgestaltung eine wechselseitige Beeinflussung stattfindet.<sup>8</sup> So übten z. B. Ereignisse wie die Massenübertritte an den spanisch-europäischen Exklaven Ceuta und Melilla in Marokko oder aber die 1700 *boat people*, die allein im Jahr 2006 in Malta gelandet waren, Einfluss auf die Gestaltung der europäischen

7 Die EU-Außengrenzen werden im Artikel 2 des Schengener Grenzkodex definiert als: »die Landgrenzen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschiffahrts-, See- und Binnenseehäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind«. Binnengrenzen hingegen werden definiert als: »a) die gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, b) die Flughäfen der Mitgliedsstaaten für Binnenflüge, c) die See-, Flussschiffahrts- und Binnenseehäfen der Mitgliedsstaaten« (Europäisches Parlament/Rat 2006: 3f.).

8 Grenzgestaltung betont den Aspekt der »Praxis« der Grenze, also der operativen Handhabung von Grenzen, während sich Grenzpolitik auf die institutionelle Ebene bezieht.

Grenzpolitik aus.<sup>9</sup> Grenzpolitik findet nicht ausschließlich an der physischen Außengrenze der Union statt; sie kann sowohl außerhalb des Herrschaftsraums (exterritorial) als auch innerhalb des gemeinschaftlichen Grenzraums<sup>10</sup> (nachgelagerte Kontrollen) vollzogen werden. Sowohl die Gestalt und Lage als auch die Eigenschaften der Grenzen unterlagen in der Geschichte der europäischen Einigung bedeutenden Veränderungen (Christiansen et al. 2000). Die Entwicklung dieses politischen Querschnittsbereichs wird in den folgenden Abschnitten zusammengefasst, wobei vor allem auf solche Punkte eingegangen wird, die sich auf Veränderungen in der Konzeption des Grenzbegriffes beziehen lassen.

Noch zu Beginn der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) spielten Grenzpolitik und ihr verwandte Bereiche keine herausgehobene Rolle in den Verhandlungen über ihre zukünftigen Aufgabenbereiche. So galt z. B. die Außen- und Sicherheitspolitik spätestens nach dem Scheitern der Verhandlungen zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1952,<sup>11</sup> genauso wie Justiz und Inneres - und damit auch Grenzpolitik - als mehrheitlich nationalstaatlich geregelte Angelegenheit. Diese wurden von den Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten ausgenommen bzw. außerhalb der Gemeinschaft in internationalen Bündnissen wie der NATO behandelt (dazu Algieri 2002; Eig Müller 2007). Lediglich die auf zwischenstaatlicher Verständigung und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) angelegte TREVI-Gruppe versuchte Mitte der siebziger Jahre den Austausch von polizeilich wichtigen Informationen zwischen den Staaten voranzutreiben, um grenzüberschreitenden Terrorismus zu bekämpfen.<sup>12</sup>

---

9 In Reaktion auf die Entwicklungen in Nordafrika und Malta wurden beispielsweise *Rapid Border Intervention Teams* aufgebaut. Dies sind Spezialeinheiten, die mit Waffen und Geräten ausgestattet sind, um die Mitgliedsstaaten beim Schutz der Außengrenzen vor illegaler Immigration zu unterstützen (Kommission 2006a).

10 Unter einem gemeinsamen Grenzraum verstehen wir ein mehrere Staaten umfassendes Territorium. Dies wird durch gemeinsame Außengrenzen eingerahmt, wobei die Sicherung und Kontrolle der Grenzen gemeinsam, das heißt in internationaler Kooperation, betrieben wird.

11 Die von Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden geplante EVG kam nicht zustande, weil Frankreich 1954 die Ratifizierung des Abkommens verweigerte (Algieri 2002: 586).

12 Das Kürzel Trevi bedeutet *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*. Santel (1995: 190f.) weist hingegen darauf hin, dass die Namensgebung wohl darauf zurückzuführen sei, dass das erste Treffen in Rom nahe der Fontana di Trevi stattfand.

Ein erster wichtiger Schritt in der Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik wurde durch das *Schengener Abkommen* (1985)<sup>13</sup> vollzogen, das allerdings zu Beginn kein genuin europäisches Projekt darstellte (Anderson 2000). Es sah die Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr zwischen den teilnehmenden Staaten Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten vor. Durch die Aussicht auf einen gesamteuropäischen Binnenmarkt mit seinen weitreichenden Konsequenzen für verschiedene Politikbereiche bekam die Grenzpolitik eine neue Integrationsdynamik (Eigmüller/Vobruba 2006). Die mit dem Binnenmarkt verbundenen Probleme im Bereich der inneren Sicherheit wurden bereits Ende der achtziger Jahre in der Trevi-Gruppe erörtert. Durch *Schengen II* (1990), dem Folge- und Durchführungsabkommen zum Schengener Abkommen, das die sicherheitsrelevanten Lücken in der polizeilichen Organisation und Zusammenarbeit nach dem Abbau der Binnengrenzen schließen sollte, wurden weitere Schritte in Richtung einer Vergemeinschaftung der Grenzpolitik eingeleitet. Schengen II führte sowohl einheitliche Einreisekontrollen an den Schengener Außengrenzen als auch das Schengener Fahndungs- und Informationssystem (SIS) im Bereich der inneren Sicherheit ein, das den Austausch personenbezogener Daten auf der Basis einer gemeinsamen Datenbank<sup>14</sup> erlaubte und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert (Andreas/Sydney 2000).<sup>15</sup>

Ein weiterer zentraler Integrationsschritt im Bereich der Grenzpolitik erfolgte mit dem *Vertrag von Maastricht* (1992). Durch ihn wurde die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik vertraglich und instituti-

13 Die hier genannten Jahreszahlen beziehen sich auf die Unterzeichnung der Verträge, sofern nicht anders genannt. Die Ratifizierung kann davon abweichen, und das Inkrafttreten kann von Staat zu Staat variieren.

14 Das Schengener Informations-System wird zurzeit in 15 Staaten der EU verwendet. Die Datenbank erfasst Personen aus Drittstaaten, denen der Aufenthalt untersagt ist, Vermisste, deren Aufenthalt festgestellt werden soll sowie Personen, für die ein Auslieferungsantrag vorliegt bzw. Personen oder Fahrzeuge, die gesucht werden. Darüber hinaus enthält sie Informationen zu gestohlenen Pässen, Waffen, Banknoten etc. Die erfassten Daten basieren auf nationalen Datenbanken, die wiederum ihre Daten an einen europäischen Zentralrechner weitergeben (Europäische Kommission 2007b). Zugriff auf die Daten haben Polizei, Grenzschutz, Zollbehörden und Behörden, die Visa ausstellen. Ab 2007 sollen weitere Staaten in das SIS aufgenommen werden. Dafür und um eine erweiterte Datenerhebung vornehmen zu können, wird momentan SIS II entwickelt (Fertigstellung erwartet für 2008).

15 Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit sieht vor, dass Amtshilfe sowohl zur Verhinderung von Straftaten als auch bei der Verfolgung von Straftätern oder Verdächtigen über die Grenzen der Schengenstaaten hinweg gewährt wird.

onell als dritte Säule der EU-Politik festgeschrieben. Die Politikbereiche der dritten Säule sind nur zu geringen Teilen vergemeinschaftet, was bedeutet, dass Mehrheitsbeschlüsse oder andere gemeinschaftliche Beschlussverfahren in diesen Bereichen nicht angewendet werden können. Stattdessen werden die Beschlüsse auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – also intergouvernemental – getroffen, wofür die Zustimmung aller teilnehmenden Regierungen notwendig ist. Umso überraschender war der Beschluss, die Einreisekontrollen an den EU-Außengrenzen, die Einreise- und Aufenthaltsrechte von Nicht-EU-Bürgern und die gemeinsame Bekämpfung von Verbrechen in der EU als Bereiche der dritten Säule zumindest teilweise zu vergemeinschaften (Monar 2006).

Durch die Einführung des Binnenmarktes und der »vier Grundfreiheiten« (freie Mobilität für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) wurden souveränitätssensible Bereiche der inneren Sicherheit sowie der Asyl-, Migrations-, und Visapolitik berührt, die in der Zeit nach Abschluss des Maastrichter Vertrages vermehrt gemeinsamer Regulierung bedurften. Mit dem weitgehenden Abbau der Binnengrenzen<sup>16</sup> und dem Ausbau der Außengrenzen wurden die grenzüberschreitenden Bewegungen spezifischer Personengruppen (Flüchtlinge, asylsuchende Personen, Menschen ohne Papiere und staatliche Anerkennung sowie Mitglieder krimineller Organisationen) zu »Problemen«, die ein gemeinsames Agieren der Mitgliedsstaaten notwendig werden ließen (Mau 2006). Ausdruck dieser Notwendigkeit war die in Maastricht beschlossene Errichtung von Europol, einem unabhängigen europäischen Polizeiamt, das unter anderem zur Terrorismusbekämpfung, zur Bekämpfung und Prävention von Waffen- und Drogenhandel<sup>17</sup> sowie von Geldwäsche und Kinderpornographie geschaffen wurde (Europäische Kommission 2007c).

Die Konsequenzen der Gründung des freien Binnenmarktes wirkten sich auf den *Vertrag von Amsterdam* (1997) aus (Eigmüller 2007: 50ff.). Spätestens seit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages ist die Grenzpolitik ins Zentrum europäischer Politik und des institutionellen Gefüges der EU gerückt (Varvitsiotis et al. 2006). In der offiziellen Rhe-

---

16 Hier wird von einem weitgehenden Abbau gesprochen, da die Binnengrenzen auf dem Papier noch bestehen, jedoch faktisch nur noch eingeschränkte Wirkung entfalten.

17 Der Europol-Abteilung zur Bekämpfung der Drogenkriminalität ist auch die Bekämpfung des Menschenmuggels als Form der organisierten Kriminalität zugeordnet worden (Tsoukala 2005: 171). Das zeigt, wie auf administrativer Ebene bestimmte Kriminalitätsformen geschaffen und verknüpft werden.

torik ist sie Teil des Projekts zur Schaffung eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« und genießt somit höchste Priorität. Dieser Umstand fand seinen Ausdruck in der Tatsache, dass die Sicherheits- und Grenzpolitik seither bei fast jedem Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs auf der Tagesordnung erscheint. Abseits der offiziellen Rhetorik haben sich die Mitgliedsstaaten darauf verständigt, eine *European security area* in den Bereichen der Polizeiarbeit und Kriminalitätsbekämpfung aufzubauen, um für die europäischen Bürger ein Höchstmaß an Sicherheit zu erreichen (Monar 2000).<sup>18</sup> Im institutionellen Gefüge der EU fand die Grenzpolitik insofern Berücksichtigung, als der Vertrag von Amsterdam die Übertragung der Bereiche Asyl- und Migrationspolitik aus der intergouvernementalen in die gemeinschaftliche Zusammenarbeit - also von der dritten Säule in die erste Säule der Gemeinschaftspolitik - festlegte. Mit diesem Schritt wurden große Bereiche der Grenzpolitik und insbesondere die Außengrenzpolitik Mehrheitsbeschlüssen zugänglich (vgl. Eigmüller 2007: 49). Lediglich die Bereiche der Justiz- und Innenpolitik (z. B. Formen der polizeilichen Zusammenarbeit in Bezug auf Drogenhandel, Terrorismus sowie auf die organisierte Kriminalität) basieren weiterhin zumeist auf zwischenstaatlichen Verhandlungen und Einheitsbeschlüssen der Mitgliedsstaaten.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 wurde der *Schengen-Acquis*, also das Schengener Abkommen und die auf seiner Grundlage erlassenen Regelungen, in den EU-Rechtsrahmen übertragen (Monar 1999). Jedoch erlangte der Schengen-Acquis nicht für alle EU-Staaten Gültigkeit: Großbritannien und Irland versagten die Ratifizierung.<sup>19</sup> Norwegen und Island als Nicht-EU-Staaten traten hingegen dem Schengenraum bei. Im Zuge der Osterweiterung kam es weiterhin zu einer Verschiebung der EU-Außengrenzen und damit auch zu einer Ausdehnung des Schengenlandes, weil alle *neuen* Mitgliedsstaaten das Abkommen unterzeichnen mussten. Durch die Integration der Schengener Abkommen in den EU-Rechtsrahmen wurde ein großer Schritt in Richtung einer Vereinheitlichung des europäischen Grenzregimes getan. Denn diese Integration hat sowohl einheitliche Grenzkon-

18 Monar (2000: 5) schränkt jedoch ein, die EU »does not pursue the intention [...] to create a 'European security area' in the sense of a uniform detection and investigation procedures.« Stattdessen stelle die EU in ihrem Wiener Aktionsplan die Verantwortungsbereiche der Mitgliedsstaaten folgendermaßen klar: »[...] the Member States responsibilities to maintain law and order should not be affected by the new provisions« (ebd.).

19 Das hat zur Folge, dass weder die Migrations-, Asyl-, und Grenzkontrollbestimmungen noch die polizeiliche Kooperation und justizielle Zusammenarbeit für alle EU Staaten Gültigkeit erlangt haben. Die beiden Staaten haben dann ein Jahr später einige der Bestimmungen ratifiziert.

trollen auf Basis des Schengener Grenzkodexes als auch den gemeinschaftlichen Zugriff auf das SIS und die darin vernetzten nationalen Datenbanken ermöglicht.

Durch die Verabschiedung der Tampere-Beschlüsse von 1999 wurde Europol um die Europäische Justizagentur Eurojust ergänzt. Mithilfe dieser Agentur, die das gemeinsame Vorgehen der Behörden in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unterstützt und koordiniert, sollte die Effektivität der nationalstaatlichen Behörden bei der Verhinderung und Aufklärung grenzüberschreitender Kriminalität erhöht werden. Neben dem Aufbau von Eurojust spielte auch die Einrichtung der Eurodac-Datenbank im Jahr 2003 durch das *Dubliner Übereinkommen II* eine bedeutende Rolle in der europäischen Grenzsicherungs politik.<sup>20</sup> Eurodac ermöglicht die europaweite Erfassung, Identifizierung und die zentrale Speicherung von personenbezogenen biometrischen Daten (zurzeit Fingerabdrücke) von Asylbewerbern und Personen, die eine Außengrenze der Union illegal überschritten haben bzw. sich illegal in Staaten der EU aufhalten (Europäische Kommission 2007a). Die Verordnung zielte darauf ab, illegale Migration und das mehrfache Beantragen von Asyl in Ländern der EU zu verhindern. Eurodac wurde 2003 in Betrieb genommen und ist seinerseits mit DubliNet gekoppelt, einer Datenbank, die Asylanträge in den Mitgliedsstaaten standardisiert, erfasst und personenbezogen abrufbar macht.

Infolge der Verabschiedung des *Haager Programms* (2004) wurden große Anstrengungen unternommen, um die Kontrolle an den Außengrenzen der EU weiter zu entwickeln. Grenzpolitisch relevante Bereiche wie Asyl-, Visa-, Einwanderungs- und Rückführungsbestimmungen für illegale Einwanderer sollen nun bis 2010 vereinheitlicht werden. Beim Eintritt in den europäischen Grenzraum sollen somit in Zukunft einheitliche Asyl-, Aufenthalts- und Abschieberegeln gelten. Außerdem wurde eine Stärkung der gemeinsamen Bekämpfung »irregulärer« Einwanderung an den EU-Außengrenzen vorgesehen. Insbesondere die Grenzschutzbehörde Frontex soll weiter aufgewertet und um den Grenzschutzfond und die europäische Grenzschutztruppe ergänzt werden.<sup>21</sup> Das Haager Programm sieht schließlich auch vor, dass die europäischen Agenturen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit in Zukunft ih-

---

20 Das *Dubliner Übereinkommen* (Verordnung des Rates 343/2003) löst das *Dubliner Übereinkommen* von 1990 ab. Vor 1990 galten die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsabkommens.

21 Die Errichtung der Grenzschutzagentur Frontex wurde mit der Verordnung 2007/2004 beschlossen. Frontex nahm seine Arbeit am 3.10.2005 auf.

re Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohung ausweiten.

Die Umsetzung der Ziele des Haager Programms in den Bereichen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr erfolgte über einen Zwischenschritt: Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien und die Benelux-Staaten hatten mit dem *Prümer Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration* (2005) den Daten- und Informationsaustausch zwischen den teilnehmenden Staaten erleichtert und intensiviert.<sup>22</sup> Der Prümer Vertrag war in seiner Konzeption dem Schengener Abkommen ähnlich: Einzelne Mitgliedsstaaten einigten sich auf eine vertiefte Kooperation und trugen Sorge dafür, dass andere Staaten nach erfolgreicher Einführung der Politik ebenfalls beitreten konnten (Weichert 2006). Auf diese Weise entstand letztendlich eine weitere Binnendifferenzierung der EU. Der Prümer Vertrag sieht erhebliche Erleichterungen in Bezug auf den Datenaustausch, insbesondere auf der operativen Ebene, vor. Sämtliche Daten (DNA-Profile, Fingerabdrücke, Kfz-Halterdaten, Telekommunikationsbestands- und Verbindungsdaten sowie Identifizierungs- und Personenstandsdaten) sind über miteinander vernetzte Datenbanken jederzeit verfügbar. Dies gilt sowohl für die nationalen Strafverfolgungsbehörden als auch für Europol. Während die Weitergabe der Daten im Schengener Informationssystem an klare Bedingungen geknüpft war, sind diese im Prümer Vertrag weggefallen (Weichert 2006).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die EU-Grenzpolitik schrittweise vergemeinschaftet worden ist (Funk 2000). Durch die graduelle Europäisierung der grenzpolitisch relevanten Bereiche, die mit einem weitgehenden Abbau der Binnengrenzen und dem Auf- bzw. Ausbau der Außengrenzen einherging, wurde ein weltweit einzigartiger, makroterritorialer Grenzraum geschaffen (Mau 2006). Gekennzeichnet ist dieser Raum durch den komplexen Verbund dezentraler Verwaltungs- und Behördenstrukturen auf der suprastaatlichen Ebene, die ihrerseits mit nationalstaatlichen Behörden und Regierungsstrukturen kooperieren (Bast 2006; Fischer-Lescano/Tohidipur 2007). Zeitgleich ist ein europäisches Netz elektronischer Überwachungs- und Kontrollsysteme entstanden, das die Überwachung der Außengrenzen komplementiert (Broeders 2007).

22 Das Vertragswerk wurde zunächst außerhalb der EU-Verträge angesiedelt. Am 12.06.2007 beschlossen die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedsstaaten, den Prümer Vertrag in den EU-Rechtsrahmen zu überführen (EU-Pressemitteilung 2007).



## Wandel in Bezug auf Charakteristika der EU-Grenzen

### Die Ausdifferenzierung des europäischen Grenzraums

In der Literatur zur europäischen Grenzpolitik werden die europäischen Grenzen als makroterritoriale Grenzen beschrieben (Mau 2006; Mau et al. 2006).<sup>23</sup> Diese sind durch die Verlagerung der Grenzfunktionen, wie z. B. Grenzkontrollen, von der nationalstaatlichen Ebene auf ein von mehreren Staaten betriebenes Kooperationsregime gekennzeichnet. In diesem Prozess kommt es, wie oben bereits beschrieben, zu einer Deinstitutionalisierung der Binnengrenzen zwischen den Staaten bei einem gleichzeitigen Aus- und Aufbau der Außengrenzen. Die Entstehung dieses makroterritorialen, nach außen geschlossenen Grenzraumes geht mit der Vereinheitlichung der Grenzpolitik in den beteiligten Staaten einher. Bemerkenswert ist, dass vormals rein nationalstaatlich organisierte, hoheitliche Politiken nun kooperativ ausgeführt werden; bestimmte Bereiche der Grenzpolitik und Grenzkontrollen werden also von mehreren Staaten gemeinschaftlich ausgeübt (Blatter 2001).

Die in den letzten Jahren erfolgten Veränderungen auf Ebene der europäischen Grenzpolitik geben Anlass zur Annahme, dass der Prozess der Makroterritorialisierung nur einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer weiter ausdifferenzierten Architektur der europäischen Grenzpolitik darstellt. Dieser strukturelle Wandel zeichnet sich aus durch:

- den Aufbau suprastaatlicher Strukturen und Kompetenzen im Bereich der Grenzkontrollen und der Grenzpolitik
- die Entstehung von Kontroll-/Überwachungsstrukturen im Inneren des Grenzraumes
- die Verlagerung der Grenzpolitik auf Nachbarstaaten der Europäischen Union

Das Schengener Abkommen bildete die erste Stufe der Entstehung dieses sich ausweitenden und beweglichen Grenzraums. Weitere Schritte ergaben sich durch die Erweiterungsrunden der Union in den Jahren 1995, 2004 und 2007 sowie durch eine Reihe von Assoziationsabkommen mit Nicht-EU-Mitgliedern (z. B. mit der Schweiz, Norwegen und Island). Zwischen den Schengen-Ländern besteht ein kollektives Interesse, die Wohlfahrtsräume und transnationalisierten Märkte insbesondere vor ungewollten Migrationsbewegungen abzuschotten (Cuttitta 2006a).

---

23 Andersen/O'Dowd (1999: 600) umschreiben ein ähnliches Phänomen, wenn sie vom Aufbau von *macro-regional borders* sprechen.



Demgegenüber ermöglichen der Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und die im Maastrichter Vertrag festgelegten Freizügigkeitsregelungen für alle Unionsbürger eine weitgehend ungehinderte Personennobilität im Innern des makroterritorialen Raumes.<sup>24</sup> Die durch Schengen II etablierte zweite Stufe der Makroterritorialisierung sah die Vereinheitlichung von Grenzkontrollstandards (Einreise- und Ausreisekontrollen) vor. Nach der schrittweisen Vereinheitlichung der Grenzkontrollen zwischen den teilnehmenden Staaten werden in der dritten Stufe Anpassungen in den grenzpolitisch relevanten Politikbereichen der Migrations-, Asyl- und Einreisepolitik vorgenommen, die vor allem im Zuge des Haager Programms umgesetzt werden (Anderson 2000).

Nachdem zu Anfang die Abschottung des Grenzraums an den Außengrenzen vorangetrieben wurde, intensivierten die Schengenmitglieder im Laufe der Zeit ihre Bemühungen, den Grenzraum im Inneren zu schließen und somit vermeintliche Lücken der Überwachung und Kontrolle innerhalb des Grenzraums zu beheben. Dazu wurde ein Ausbau der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den Bereichen Zollwesen, Gefahrenabwehr, Terrorismusbekämpfung und Strafverfolgung angestrebt. Darüber hinaus wurde eine suprastaatliche Behörden- und Agenturlandschaft geschaffen, die den makroterritorialen Raum sowohl im Inneren als auch an den Außengrenzen kontrollieren und die Harmonisierung der Grenzpolitiken sowie die Zusammenarbeit zwischen den Staaten unterstützen soll (Bast 2006).

Vobruba (2005) geht in seiner Beschreibung des makroterritorialen Grenzraums der EU über das Konzept der Makroterritorialisierung hinaus, indem er weitere Differenzierungen einführt. Seinem Modell der mehrstufigen Grenzen zufolge existieren mehrere, hintereinander geschaltete Mobilitätsbarrieren. Diese verlaufen abgestuft und konzentrisch um den prosperierenden Kern Europas und weisen je nach Lage unterschiedliche Schutzniveaus auf: je näher am Kern, desto größer das Schutzniveau und die Abschottungsleistung der Grenzen.<sup>25</sup> Mit jeder Erweiterung wandern die Außengrenzen weiter vom Zentrum in Richtung der in der Peripherie gelegenen Unionsstaaten. Mit der Verschiebung der Außengrenzen werden auch zentrale Grenzfunktionen immer weiter in die Randlagen der Union verlagert (Vobruba 2005). Den europäischen »Rändern« wiederum sind die Nachbarstaaten vorgeschaltet,

24 Die Freizügigkeitsregelungen wurden für die Beitrittskandidaten aus Osteuropa zeitweise aufgehoben.

25 Ein Modell, das vier »konzentrische migrationspolitische Kreise« enthält, ist bereits im Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik 1998 im Zuge der österreichischen Ratspräsidentschaft formuliert worden (Rat der Europäischen Union 1998).

die durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)<sup>26</sup> in die Grenzpolitik der Union involviert werden und die die Abschottung des Wohlfahrtsraums Europa durch die Bildung von Pufferzonen gewährleisten sollen (Cutitta 2006a). Durch die Einbeziehung von Herkunfts- und Transitländern in die europäische Grenzpolitik, so ist argumentiert worden, entstehen unscharfe bzw. *fuzzy borders* (Christiansen et al. 2000).

Die vorliegende Tabelle gibt eine schematische Übersicht der Entwicklung von der nationalstaatlich organisierten Grenze über den makroterritorialen Grenzraum bis hin zu einer mehrere Stufen umfassenden Ringarchitektur der europäischen Grenzen. Die Stufen eins bis fünf beschreiben dabei keine historisch-chronologische Abfolge. Im Kontext der historischen Entwicklung können sich die Stufen überschneiden oder auch in veränderter Reihenfolge auftreten. Das vorgelegte Stufenmodell stellt somit eine vereinfachte, schematische Abbildung der früheren und gegenwärtigen grenzbezogenen Entwicklungsprozesse dar.

*Tabelle 2: Analytik des makroterritorialen Grenzraums*

Stufen	Ziel der Politik	Vertragliche Basis	Maßnahmen
1	Abbau der Binnengrenzen und Aus- und Aufbau der Außengrenzen	Schengen 1985	Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr
		Maastricht 1992	Aufbau des Binnenmarktes
		Assoziationsabkommen	Norwegen 1996, Schweiz 2005 etc.
		Amsterdam 1999, Erweiterungen	Nord- und Osterweiterung 1995, Osterweiterung 2004, Osterweiterung 2007

26 Die ENP entstand im Zuge der Erweiterungsrunde 2004. Grundlage dafür ist die Mitteilung der Europäischen Kommission zum »größeren Europa« vom März 2003 (Kommission 2003). Bilaterale Aktionspläne wurden für Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldawien, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien und die Ukraine erarbeitet.

2	Vereinheitlichung der Grenzkontrollen	Schengen II 1990  Schengener Grenzkodex 2006	Einführung der standardisierten, einheitlich vollzogenen Grenzkontrollen an den Schengenbinnen- und -außengrenzen  Regelungen zum Grenzübertritt und Grenzkontrollen an den Außen- und Binnengrenzen mit dem Ziel des integrierten Grenzschutzes (Überarbeitung von Schengen II)
3	Vereinheitlichung weiterer grenzbezogener Politikbereiche	Haager Programm 2004	Harmonisierung der Asyl-, Visa-, Einwanderungs- und Rückführungsbestimmungen für illegale Einwanderer bis 2010
4	Schließung des Grenzraums nach Innen in Reaktion auf grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und illegale Migration	Schengen II  Tampere 1999  Prümer Vertrag 2005	Intensivierung des Austauschs kriminalpolizeilicher Daten und Informationen (SIS I +II)  Aufbau von suprastaatlichen Behördenstrukturen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Ausbau polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit  Ausbau der datentechnischen Infrastruktur und Intensivierung des Daten- und Informationsaustausches

5	Ausdifferenzierung der Grenzfunktionen, geographische Verlagerung vom Zentrum in die Peripherie, Auf- und Ausbau der mehrstufigen Ringstruktur der EU-Grenzen	Barcelona Deklaration (Europa-Mittelmeer Partnerschaft) 1995  Europäische Nachbarschaftspolitik 2004 (ENP)	Partnerschafts- und zwischenstaatliche Abkommen  Steigerung der Wirksamkeit des Grenzmanagements in den Nachbarstaaten, Aufbau von Grenzinfrastruktur und Institutionen in den Nachbarländern, Bekämpfung grenzüberschreitender Gefahren und Probleme (Menschenhandel, Terrorismus, Migrationsbewegungen)
---	---	--	---

*Quelle: Eigene Darstellung*

## Die Flexibilisierung von Grenzen

Grenzen werden in der Europaforschung oft als »wandernde Grenze« beschrieben (z. B. Börs/Zimmer 2006). Die EU stellt eines der einprägsamsten Beispiele für wandernde Grenzen dar: Allein durch die Osterweiterung 2004 sind die Bevölkerung und die Fläche um etwa 20 Prozent gewachsen. Die von vielen Autoren beobachtete geographische Flexibilität der EU-Grenzen ergibt sich aus den verschiedenen Erweiterungsrounds, durch die sich die EU-Außengrenzen stetig verschoben haben. Ein Ende dieses Verlagerungsprozesses der Außengrenzen ist bisher nicht abzusehen (Zielonka 2002). Bei einer Betrachtung der sozialen und politischen Implikationen wandernder Grenzen zeigt sich, dass das Bild eines auf kultureller Homogenität und auf Solidarfunktionen beruhenden Nationalstaates mit stabilen Institutionen aufgrund der Dynamik von Grenzen in Zweifel zu ziehen ist (Börs/Zimmer: 2006: 181ff.).

Im Gegensatz zur Grenzliteratur, die unter flexiblen Grenzen wandernde Grenzen versteht, sehen wir sowohl in der Externalisierung als auch in der Internalisierung weitere Flexibilisierungstendenzen der europäischen Grenzen. Als *Externalisierung* gilt gemeinhin zum einen die

Verlagerung von Grenzfunktionen auf politische Entitäten außerhalb des gemeinsamen europäischen Herrschaftsraums<sup>27</sup> und zum anderen die Übertragung der Funktionen auf nichtstaatliche Akteure (Ette/Fauser 2005). Im Rahmen der Externalisierung werden bestimmte Überwachungs-, Kontroll- und Selektionsfunktionen der Grenzen auf oder in die Nachbarstaaten der EU verlagert.<sup>28</sup> Die Externalisierung kann als Verknüpfung von Mobilitätsmanagement mit außenpolitischen Mitteln gesehen werden. Unter *Internalisierung* verstehen wir die Verlagerung von Grenzkontrollfunktionen von der EU-Außengrenze in den gemeinsamen Grenz- und Fahndungsraum hinein. Im Rahmen von Internalisierungsprozessen werden klassische Instrumente der inneren Sicherheit mit der Grenzpolitik verknüpft. Beide Entwicklungen sind relativ jung, erste Tendenzen der Externalisierung sowie der Internalisierung von Grenzfunktionen zeichnen sich im Schengener Abkommen ab.

Zu den Strategien der Externalisierung gehört erstens, dass Grenzkontrollfunktionen an nichtstaatliche Akteure, beispielsweise Beförderungsunternehmen, abgegeben werden und zweitens, dass durch die Visavergabepolitik ungewollte Personenmobilität eingeschränkt wird. Drittens werden extritoriale Räume vermehrt in die Grenzpolitik einbezogen;<sup>29</sup> diese kann genauso wie – viertens – die sogenannte Drittstaatenregelung teilweise als Externalisierung betrachtet werden (vgl. Lavenex 2003). Was die Vergabe von Grenzkontrollfunktionen an nichtstaatliche Akteure angeht, so kommt es zum einen zu einer »NGOisierung«<sup>30</sup>; zum anderen werden beispielsweise Fluggesellschaften verpflichtet, personenspezifische Daten zu erheben und weiterzugeben.<sup>31</sup> Diese Maßnahmen ermöglichen die Erfassung von potentiell gefährlichen Personen bereits

27 Dazu zählen wir auch die Botschaften der EU-Staaten, die eine wichtige Rolle bei der Visavergabe spielen.

28 Beispiele für Externalisierungsmaßnahmen finden sich in: European Commission (2004); European Commission (2005). Einen guten Überblick über die Entwicklung der Externalisierung mit weiterem reichhaltigem Quellenmaterial gibt Boswell (2003).

29 Externalisierung wird hier als allgemeine Tendenz verstanden, unter die die Exterritorialisierung subsumiert werden kann. Letztere betont die räumliche Komponente der Externalisierung.

30 Die »NGOisierung« beinhaltet einerseits die Vergabe ehemals staatlicher Aufgaben an NGOs, wie beispielsweise die IOM und ILO andererseits die Veränderung der Akteure durch den Vorgang selbst (siehe Hess/Karakayah 2007).

31 Die Einbeziehung der Beförderungsunternehmen ist schon Bestandteil des Schengener Durchführungsabkommens. Der Artikel 26 verpflichtet die Beförderungsgesellschaft zum Rücktransport, wenn die Einreise an der Außengrenze eines Schengenlandes verweigert wurde (Heckmann/Tomei 1996: 30).

vor dem Grenzübertritt, sodass deren Eintritt in den Grenzraum verhindert werden kann. Über die Datenvermittlung hinaus haften Unternehmen für die Korrektheit der Daten. Bei nicht korrekten Daten werden sie mit Sanktionen belegt und tragen in solchen Fällen die Kosten für die Rückführung (Ette/Fauser 2005).

Als eine weitere Strategie der Externalisierung kann die Visavergabepolitik genannt werden. Sie verlagert die Kontroll- und Selektionsfunktionen der Grenzen in die Botschaften, die im Herkunftsland der Mobilitätswilligen liegen. Die Visapolitik wurde bereits im 18. Jh. durch einzelne Nationalstaaten eingeführt (Heindl/Saurer 2000), aber erst in den letzten Jahren kam es innerhalb der EU zu einer Ausweitung und Vereinheitlichung. Mittlerweile stellt die Visapolitik einen zentralen Kontroll- und Steuerungsmechanismus von Migration dar (BMI 2006). Was die Vereinheitlichung angeht, werden beispielsweise einheitliche Visa ausgestellt und die Listen der visapflichtigen Länder gemeinsam erstellt, wobei sich die Anzahl der visapflichtigen Länder kontinuierlich erhöht hat (Santel 1995).

Die Schaffung und Nutzung von exterritorialen Räumen ist ein wesentliches Kennzeichen europäischer Grenzpolitik. Exterritoriale Räume sind nicht nur spezielle Zonen an Flughäfen, sondern auch internationale Gewässer sowie Lager und Gebiete (*transit processing centers* bzw. *regional protection areas*), die hauptsächlich in den Ländern liegen, die die EU umgeben. Als exterritorial gelten die Zonen in bestimmten Flughäfen innerhalb der EU, die dem vollen Zugriff der nationalen Behörden unterliegen.<sup>32</sup> Hier wie in internationalen Gewässern findet die Genfer Flüchtlingskonvention keine Anwendung.<sup>33</sup> Somit erwerben Flüchtlinge keinen Anspruch auf eine rechtstaatliche Prüfung ihres Asylstatus und können noch vor dem Eintritt in das Territorium der EU zurückgeschoben werden. Die außerhalb der EU betriebenen exterritorialen Lager für Migranten, Flüchtlinge und Asylbewerber, dienen dem Zweck, den Eintritt dieser Personengruppen in das EU-Territorium zu steuern bzw. zu verhindern.<sup>34</sup> Die Lager unterliegen der jeweiligen Jurisdiktion der betreibenden Staaten, in deren Hand die Einhaltung der Menschenrechte liegt.<sup>35</sup>

---

32 Ausführlicher zum Flughafenverfahren: Mau et al. (2007: 18), Freudenberger (2004), CPT (2003).

33 So der deutsche Innenminister Schily, der sich im Einklang mit der gängigen auch von der EU vertretenen Auffassung sieht (BMI 2005). Eine gegenteilige Rechtsinterpretation legen Fischer-Lescano/Tohidipur (2007) und Dürr (2003: 273) vor.

34 Einen Überblick über die von der EU und deren Nachbarstaaten betriebenen Lager bietet: Le Monde diplomatique (2006: 51).

35 Siehe Fußnote 33.

Die Drittstaatenregelung bestimmt, dass Asylbewerber, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, in diesem auch ihren Asylantrag stellen müssen. Dies ist auch in Staaten, in denen bereits ein Familienmitglied einen Antrag gestellt hat, möglich oder in dem Land, für das bereits ein Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde.<sup>36</sup> Neben den EU-Mitgliedstaaten gelten insbesondere deren Nachbarstaaten als sichere Drittstaaten. Wer den Antrag und den Asylbewerber aufnehmen muss, regelt das Dubliner Übereinkommen. Die Drittstaatenregelung hat zur Folge, dass die Verantwortung, Asyl zu gewähren, weitgehend externalisiert wird und Mitgliedsstaaten im Innern der EU kaum noch Asylbewerber aufnehmen, da diese nur noch über den Luftweg dorthin gelangen können, ohne sofort abgeschoben zu werden. Weiterhin ergibt sich durch diese Regelung die Gefahr der Kettenabschiebungen, die in manchen Fällen bereits nachgewiesen werden konnte (Dietrich 1999).

Neben der Externalisierung zeigt sich eine Tendenz der Internalisierung von Grenzfunktionen,<sup>37</sup> die ihrerseits zur weiteren Flexibilisierung der Grenzen führt. Zur Internalisierung können zum einen die Sach- und Personenkontrollen unter Rückgriff auf elektronische Datenbanken an jedem beliebigen Ort innerhalb des gemeinsamen Fahndungsraums der EU-Staaten gezählt werden. Hier wird dann auf klassische Elemente der inneren Sicherheit wie z. B. die kriminalpolizeiliche Fahndung zurückgegriffen (Busch 2006: 30). Zum anderen gehören zur Internalisierung die sogenannten Rückraumkontrollen bzw. die Nacheile.<sup>38</sup> Darunter werden die verdachtsunabhängig durchführbaren Kontrollen verstanden, die in einem Bereich von 30 km Entfernung zur Grenze eines benachbarten Schengensstaates durchgeführt werden dürfen.<sup>39</sup>

Durch die Internalisierung von Grenzfunktionen kommt es im Verbund mit der Externalisierung zum Verschmelzen der inneren und äußeren Dimension, vor allem im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik und hier insbesondere in Bezug auf die Staaten außerhalb der EU. So heißt es im innenpolitischen Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: »Bei der Gestaltung der Kooperation der EU mit

36 Ausführlich dazu Reermann: Verhinderung illegaler Einreise und Verantwortlichkeit für Asylbewerber und schutzbegehrende Drittstaatsangehörige nach dem Abkommen von Schengen II und Dublin. Abrufbar unter: <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mpf2/mpf2-reermann.html>.

37 Kaufmann spricht auch von Einstülpungen (2006: 53-62).

38 Im entferntesten Sinn können auch die jederzeit wieder einföhrbaren Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Internalisierung gezählt werden.

39 Vgl. [http://www.bamf.de/nn\\_566324/DE/Asyl/Asylverfahren/DUE\\_Verfahren/dueverfahren-node.html](http://www.bamf.de/nn_566324/DE/Asyl/Asylverfahren/DUE_Verfahren/dueverfahren-node.html).

Drittstaaten (äußere Dimension) betont das Programm das Verschmelzen der Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit und unterstreicht, dass die Wurzeln der Bedrohung oft außerhalb der EU liegen« (BMI 2007).

### **Grenzveränderungen auf Ebene der Selektivität**

Ein dritter Strang der Entwicklung europäischer Grenzen bezieht sich auf deren Selektionsfunktion. Unter Selektivität wird die Herstellung und Durchsetzung von Differenzen zwischen Personengruppen verstanden, die sich auf die Möglichkeit der Grenzüberschreitung auswirkt.<sup>40</sup> Ausgangspunkt und Objekt der selektiven Grenzkontrolle ist dabei das Individuum, das anhand spezifischer Merkmale erfasst wird (Torpey 2000). Im Anschluss an die Identifizierung erfolgt ein Abgleich der erfassten Merkmale mit Informationen aus Datenbanken, in denen Personen aufgeführt werden, deren Einreise in die EU aus unterschiedlichen Gründen als problematisch betrachtet wird (siehe unten). Nach dem Datenabgleich und einer Personenkontrolle wird dem jeweiligen Individuum der Übertritt der Grenze entweder gewährt oder verwehrt (dazu Broeders 2007).<sup>41</sup>

Der Vorgang der Selektion orientiert sich vorrangig an zwei Kategorien: Zum einen wird zwischen gewollten und ungewollten, zum anderen zwischen gefährlichen und ungefährlichen Personengruppen unterschieden.<sup>42</sup> Der Einteilung in gewollte bzw. ungewollte Personengruppen liegen hauptsächlich ökonomische Motive zugrunde (Düvell 2002: 47; Schröer/Sting 2003). So zählen Touristen, Studenten und einige wenige in der Regel hoch qualifizierte Arbeitsmigranten zu den erwünschten Personengruppen, während Elendsmigranten und Asylsuchende zumeist als ungewollt angesehen und behandelt werden.<sup>43</sup> Demgegenüber liegt

---

40 Die Selektionsfunktion kann sich darüber hinaus auch auf Wirtschaftsgüter, Informationen oder andere »bewegliche« Einheiten beziehen (Mau et al. 2007).

41 Es kann angenommen werden, dass durch diese staatlichen Prozeduren spezifische Subjektformen geschaffen werden. Dieser Prozess ist von Foucault als *assujettissement* bezeichnet worden, was sowohl Subjektbildung als auch Unterwerfung bedeutet (Foucault 2005: 275).

42 Frattini, der EU-Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, spricht in diesem Zusammenhang auch davon, ein »selektives Einwanderungssystem« schaffen zu wollen, <http://www.euractiv.com/de/migration/frattini-deutet-selektives-einwanderungssystem/article-160982>.

43 Dass Asylbewerber häufig als ungewollt betrachtet werden, zeigen auch die Versuche, die Genfer Flüchtlingskonvention zu ändern oder gar ganz abzuschaffen (Düvell 2002: 84). So forderte die österreichische Regierung zu Beginn ihrer EU-Ratspräsidentschaft, dass ein »Umdenken, weg von



der Fokus der Unterscheidung zwischen gefährlichen und ungefährlichen Personengruppen auf der möglichen Gefährdung der Sicherheit, die sich durch die Einreise der betreffenden Personen ergeben könnte.<sup>44</sup> Die beiden genannten Kategorien überschneiden sich insofern, als die gewollten Personengruppen in der Regel auch als ungefährlich eingestuft werden. Umgekehrt werden die ungewollten Personengruppen nicht unbedingt als gefährlich betrachtet; als gefährlich gelten vor allem Terroristen und Illegale.<sup>45</sup> Obwohl es also zu Überschneidungen zwischen den Kategorienpaaren kommt, kann der Sicherheits- mit dem ökonomischen Aspekt in Konflikt treten (Kosłowski 2004). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn aus der Beschäftigung illegaler Migranten wirtschaftlicher Nutzen gezogen wird, während illegale Migration zugleich bekämpft wird, um Sicherheitsgefährdungen und »Einwanderung in die Sozialsysteme« zu vermeiden. Im Zuge der Ereignisse des 11. Septembers 2001 hat der Sicherheitsaspekt auch in Europa an Gewicht gewonnen (Pellerin 2005). So erstellt die europäische Grenzschutzagentur Frontex Risikoanalysen.<sup>46</sup> Anhand von definierten Kriterien und Merkmalen werden die Gefahrenpotentiale der Personen, die die Außengrenzen passieren wollen, eingeschätzt. Die Grenzbeamten überprüfen die Personen nach bestimmten Risikoindikatoren und Profilen. Zweck der Kontrollen ist sowohl die polizeiliche und strafrechtliche Erfassung von Illegalen, Kriminellen, Asylbewerbern, Terroristen etc. als auch die Verhinderung von illegaler Einwanderung. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Definition der als »riskant« betrachteten Personengruppen in Reaktion auf aktuelle Ereignisse unterschiedlich gefasst werden kann. Sie ändert sich in Anlehnung an die jeweilige Sicherheitslage oder an

---

einer Auffassung, die das Asylrecht als individuellen Rechtsanspruch sieht, hin zu einer Angebotspolitik, die im Ermessen der Empfängerländer liegt«, stattfinden müsse (Morice 2004: 16).

- 44 Im Schengener Grenzkodex heißt es dazu: »Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedsstaaten beitragen« (Europäisches Parlament/Rat (2006)).
- 45 So äußerte sich der deutsche Innenminister Schäuble beispielsweise anlässlich der Vorstellung des innenpolitischen Arbeitsprogramms der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: »Internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration bedrohen zunehmend unsere Sicherheit« (BMI 2007).
- 46 Die Risikoanalysen wurden zuerst von der EU-eigenen, 2003 gegründeten Agentur RAC vorgenommen (Forschungsgesellschaft et al. 2005: 67). Später ist dann diese Aufgabe von Frontex übernommen worden (Kommission 2006a).

sich wandelnde Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Dies kann dazu führen, dass vormals ungewollte zu gewollten Personengruppen bzw. vormals ungefährliche zu gefährlichen Personengruppen erklärt werden. Die Definition der Personengruppen, die durch die Selektionsfunktion erfasst werden, unterliegt somit einem ständigen Wandel.

Wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der Selektivitätsfunktion der Grenze ist der Einsatz von Techniken, die es ermöglichen, Individuen genau zu identifizieren und beim Ein- und Austritt in das bzw. aus dem Territorium zu überprüfen (Caplan/Torpey 2001). Durch verbesserte Sozialtechniken der personenbezogenen Erfassung soll es gelingen, die im Zuge der Globalisierung in vielen Bereichen gestiegene Personen- und Ressourcenmobilität zu kontrollieren und zu regulieren (Mau et al. 2007). Allerdings kann selbst die genaue Identifizierung von Individuen vor oder an der Grenze keine vollständige Kontrolle und damit Selektivität garantieren, da gelegentlich erst im Verbund mit nachgelagerter Kontrolle – etwa bei der Ausreise – deutlich wird, ob es sich um gewollte oder ungewollte Personenmobilität handelt.<sup>47</sup> Dies wird z. B. deutlich an denjenigen, die zunächst legal mit einem Touristenvisum einreisen und nach Ablauf der Frist zu »Illegalen« werden. Dessen ungeachtet haben die Mitgliedsstaaten der EU in den vergangenen Jahrzehnten große Anstrengungen unternommen, ihre technischen Ressourcen und Möglichkeiten auszubauen. Dies umfasst nicht nur die Erhebung und Sammlung biometrischer Daten, ein verbessertes Passwesen, sondern auch eine gemeinsame Visapolitik und den Aufbau elektronischer Datenbanken. Akteure der EU sprechen in diesem Zusammenhang von einem integrierten Grenzsicherungsmodell, das mit vier sich ergänzenden Filtern arbeitet. Die *Policy*-Strategie sieht Tätigkeiten in den Drittländern, den Herkunfts- oder Transitländern, bilaterale und internationale Zusammenarbeit und natürlich Maßnahmen an den Außengrenzen und im Inneren der Union vor. Dies zeigt, dass Kontrollen sowohl in exterritorialen Räumen – also der Grenze vorgelagert – als auch im Inneren, der Grenze nachgelagert, stattfinden sollen (siehe oben den Abschnitt zur Flexibilisierung von Grenzen). Die Kontrolle an der Grenze umfasst laut Schengener Grenzkodex (Europäisches Parlament 2006: 1) bei den »Personenkontrollen nicht nur die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der anderen Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt, die Arbeitsaufnahme und die Ausreise, sondern auch die fahn-

---

47 Dazu müssten Grenzen mit den Individuen mitwandern und sie, einem Spot ähnlich, weiterverfolgen. Für die Verortung von Grenzen würde dies bedeuten, dass Grenzen nicht mehr als bloße Linien zu verstehen wären, sondern sich beweglich durch den Raum ziehen und sich über die Fläche ausdehnen und damit an scharf abgrenzbaren Konturen verlieren.

dungstechnische Überprüfung sowie die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Schengen-Staaten.« Dabei ist eine Regelabfrage der SIS-Datenbank bzw. der nationalen Datenbanken bei Drittstaatsangehörigen vorgesehen und eine verdachtsabhängige bei den Personen aus dem Schengenraum. Darüber hinaus werden bei Drittstaatsangehörigen bei der Einreise nicht nur die Abfahrts- und Zielorte sowie die Einreisemotive verifiziert, sondern auch ihre mitgeführten Sachwerte und die ökonomische Absicherung des Aufenthalts in der EU überprüft (Europäisches Parlament 2006: 7).<sup>48</sup>

Obwohl der Einsatz von technischen Hilfsmitteln zur Erfüllung der Selektivitätsfunktion bereits eine lange Tradition besitzt, zeichnen sich auf Ebene der EU deutliche Veränderungen in diesem Bereich ab. Sie beziehen sich u. a. auf die Menge und die Reichweite des Datenmaterials, das den europäischen Grenzbehörden zur Verfügung gestellt wird (Busch 2006). In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Schengen-Informationssystem SIS II zu nennen, in dem die Speicherung biometrische Merkmale angestrebt wird. Darüber hinaus sollen mögliche Synergien zwischen SIS II, dem Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac, der Datenbank zur Erfassung von Fingerabdrücken Asylsuchender, ausgelotet werden (Rat der Europäischen Union 2004). Diese Verknüpfung führt zugleich zu einer Verdichtung des Netzes, mit dessen Hilfe Personengruppen an der EU-Grenze selektiert werden. Im Bereich der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern wird der personenbezogene Austausch auf der Basis gemeinsamer Kommunikationsmedien und Datenbanken vorangetrieben. Im Zuge von Kooperationsabkommen mit den Transit- und Herkunftsländern von Migranten, Asylbewerbern etc., sollen die in diesen Staaten ankommenden Personen identifiziert und mit Ausweispapieren ausgestattet werden (Düvell 2002; Kommission 2006). Darüber hinaus werden Dokumentenberater und Verbindungsbeamte eingesetzt, um die Grenzbeamten in den betroffenen Staaten und die Mitarbeiter von Beförderungsunternehmen zu unterweisen und um gefälschte personenspezifische Dokumente (Visa, Personalausweise) vor Beginn der Reise in die EU zu erkennen.

Eine zweite Änderung, die ebenfalls im Zusammenhang mit der Einführung biometrischer Technik steht, betrifft das Objekt der Kontrolle: Während zuvor die von Individuen mitgeführten Papiere im Mittelpunkt der Kontrollen standen, rückt nun der Körper des Kontrollierten und damit die vermeintlich unverwechselbaren Kennzeichen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, weshalb in diesem Kontext von einer Individualisierung oder Subjektivierung der Selektivität gesprochen werden

48 Bei der Ausreise wird diese Prozedur teilweise wiederholt.

kann. Wie Kaufmann argumentiert, zeigt sich parallel zu dieser Entwicklung eine weitere Tendenz, die paradoxerweise auf der Objektivierung der Überwachung beruht: Damit ist gemeint, dass durch den immer häufigeren Einsatz von Video- und Radartechniken große Personen- und weite Räume automatisiert, also ohne Ansehen der Person, überwacht und erfasst werden können (Kaufmann 2006: 51f). Trotz ihrer gegenläufigen Zielrichtung dienen sowohl die Subjektivierung als auch die Objektivierung der Grenzkontrollen dem gleichen Zweck: Sie zielen auf die Verdichtung der Kontrollmechanismen – ein Prozess, der es gestattet, von einem Wandel der Selektivität von Grenzen auf Ebene der EU zu sprechen.

## Schluss

Das Bild der »Festung Europa« mit klar zu verortenden Grenzen, die wie feste, unbewegliche und unüberwindbare Mauern wirken und als Linien der Exklusion ein vermeintlich homogenes Europa schützen – ein Bild, dessen Geltung weiterhin behauptet wird (vgl. Andreas/Snyder 2000; Pellerin 2005) – kann durch unseren Beitrag nicht bestätigt werden. Auf Basis der vorgelegten Analytik stellt sich der Wandel der Territorialgrenzen der EU differenzierter und vielfältiger da, als es die Metapher der Festung vermuten lässt.

Die europäischen Grenzen fungieren zwar weiterhin als räumliche Mobilitätsbarrieren, die den makroterritorialen Wohlfahrtsraum Europa gegen ungewollte Mobilitätsformen abschotten und gewollten Personengruppen selektiv den Zutritt gewähren. Bestimmte Kontroll- und Überwachungsfunktionen der Grenzen werden jedoch sowohl innerhalb des Grenzraums als auch diesem vorgelagert vollzogen. Die geographische Strukturierung der Grenzen ist somit weniger ortsgebunden als angenommen. Die räumlich gebundene Grenzkontrolle direkt an der physischen Außengrenze der EU wird durch ortsungebundene Kontrollformen erweitert, das Konzept der Grenze als Linie durch das eines ausgeweiteten Kontrollraums ergänzt. Dabei wird die Grenzkontrolle und -überwachung sowohl innerhalb des europäischen Herrschaftsraums (Internalisierungstendenz) als auch in Kooperation mit Drittstaaten und privaten Akteuren (Externalisierungstendenz) ausgeübt.

Die strikte Trennung von Innen und Außen wird durch die Kontrolle der Außengrenzen aufrechterhalten, während gleichzeitig ein Verschmelzen der inneren und äußeren Dimension der Grenzpolitik durch die Tendenzen der Externalisierung und Internalisierung stattfindet.

Die europäischen Grenzen unterlagen im Zuge der verschiedenen Erweiterungsrunden diversen geographischen Verschiebungen. Vormalige Außengrenzen transformieren sich zu Binnengrenzen und verlieren damit entscheidende Elemente ihres Charakters, während sich durch den Beitritt weiterer Staaten neue Außengrenzen etablieren. Europäische Grenzen ermöglichen auf diese Weise weiterhin die gezielte räumlich gebundene Kontrolle der grenzüberschreitenden Personen und Sachwerte an den Außengrenzen.

Europäische Grenzen waren und sind für bestimmte Personengruppen unüberwindbare Barrieren, die wie undurchdringliche Mauern wirken. Grenzkontrollen und Überwachung ermöglichen die Selektion des grenzüberschreitenden Personenverkehrs nach bestimmten, sich verändernden Motiven der Kontrolle. Der technologische Wandel, die Ausdifferenzierung und Vernetzung des Kontroll- und Überwachungsinstrumentariums legen den Schluss nahe, dass die Fähigkeit der EU zur selektiven Kontrolle zugenommen hat. Die veränderten Technologien der Grenzkontrolle machen Grenzen dabei zunehmend unsichtbar in ihrer Gestalt.

Die »relative Beständigkeit« der Grenzverläufe der Union unterliegt einem ständigen Wandel. Dies ist einerseits bedingt durch die abgelaufenen Erweiterungsrunden und andererseits durch Beitritte von Nicht-EU-Staaten zum gemeinsamen Grenzraum. Die europäischen Außengrenzen umrahmen einen gemeinsamen makroterritorialen Wohlfahrtsraum. Dieser differenziert sich weiter aus zu einer mehrere Stufen umfassenden Ringarchitektur der europäischen Grenzen. Diese Ringe verlaufen kreisförmig um den Kern Europas und weisen unterschiedliche Schutzniveaus auf. Je entfernter vom Kern desto höher die Abschottungsleistungen. Den Staaten in Randlagen, denen die Kontrolle der Außengrenzen obliegt, sind die Nachbarstaaten vorgeschaltet, die ihrerseits in das Grenzregime eingebunden werden. Die Gemeinsamkeiten der grenzpolitisch kooperierenden Mitgliedsstaaten liegen weniger auf der identitären und kulturellen Ebene als vielmehr in dem gemeinsamen Interesse, den prosperierenden Wohlfahrtsraum gegen ungewollte Mobilitätsformen abzuschotten.

Unseren Beobachtungen zufolge lässt sich am Beispiel der EU ein Wandel in der Konzeption von Grenzen nachvollziehen. Deutliche Veränderungen zeigen sich auf Ebene der *Grenzeigenschaften*, dabei insbesondere hinsichtlich der Linearität und der Unbeweglichkeit, die mit Neuerungen bei den *Erscheinungsformen* von Grenzen einhergehen (s. Tabelle 3). Wenige Veränderungen ergeben sich hingegen bei den *Grenzfunktionen*, die sich lediglich weiter ausdifferenzieren scheinen. Insgesamt entfernt sich das Konzept der europäischen Grenze von dem

Bild der Festung Europa und bewegt sich in Richtung eines Mobilitätsmanagementkonzepts, das auf einer erhöhten Flexibilisierung und Selektivität von Grenzen beruht.

*Tabelle 3: Wandel der Grenzcharakteristika*

<b>Eigenschaften</b>	<b>Funktionen</b>	<b>Erscheinungsform</b>
Räumliche Gebundenheit	Fungiert als räumliche Barriere	Bleibt erhalten, Teilfunktionen werden räumlich verlagert, Selektivität ergänzt die Grenze als räumlicher Punkt
Linearität	Schafft klare Trennung von innen und außen	Viel Veränderung: Grenze als Zone (Internalisierung, Externalisierung). Verschmelzen von innerer und äußerer Dimension
Unbeweglichkeit	Ermöglicht gezielte (= räumlich gebundene) Kontrolle	Keine Veränderung, was die Funktion angeht. Grenzen werden abgebaut und zugleich an anderer Stelle errichtet
Undurchdringlichkeit/ »Dichte«	Ermöglicht gezielte (= gruppenspezifische) Kontrolle	Selektionsfunktion bleibt, unterliegt aber einer ständigen Entwicklung in Bezug auf die Objektgruppen und auf die technischen Möglichkeiten zur Erfüllung der Funktion
Beständigkeit	Schafft stabile Zuständigkeiten (innen/ außen)	Funktion bleibt erhalten, obwohl Grenzen »wandern« können
Geschlossenheit	Umschließt einen gemeinschaftlichen Raum	Veränderung: Abstufung zwischen gemeinschaftlicher Zusammengehörigkeit, veränderliche Gemeinschaft

*Quelle: Eigene Darstellung*

## Literatur

- Algieri, Franco (2002): »Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik«. In: Werner Weidenfeld (Hg.), Europa Handbuch, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 586-601.
- Anderson, James/O'Dowd, Liam (1999): »Contested Borders: Globalization and Ethno-national Conflict in Ireland«. *Regional Studies* 33, S. 681-696.
- Anderson, Malcolm (2000): »The Transformation of Border Controls: A European Precedent?«. In: Peter Andreas/Timothy Snyder (Hg.), *The Wall around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc., S. 15-30.
- Andreas, Peter/Snyder, Timothy (2000): *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Andreas, Peter/Biersteker, Thomas J. (2003): *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in New Security Context*, New York: Routledge.
- Bast, Jürgen (2006): Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums, [http://www.mpil.de/ww/de/pub/organisation/wiss\\_bereich/jbast.cfm](http://www.mpil.de/ww/de/pub/organisation/wiss_bereich/jbast.cfm).
- Blatter, Joachim K. (2001): »Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions«. *European Journal of International Relations* 7, S. 175-209.
- BMI (2005): Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration – Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika, [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa\\_sicher\\_leben\\_BMI\\_Arbeitsprogramm\\_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa_sicher_leben_BMI_Arbeitsprogramm_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).
- BMI (2006): Europa sicher leben. Arbeitsprogramm des Bundesministerium des Innern für die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, [http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa\\_sicher\\_leben\\_BMI\\_Arbeitsprogramm\\_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa_sicher_leben_BMI_Arbeitsprogramm_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).
- BMI-Pressemitteilung (2007): Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble: »Bürger sollen in Europa sicher leben«, [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/January/0301bmi.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/0301bmi.html)
- Bös, Matthias/Zimmer, Kerstin (2006): »Wenn Grenzen wandern. Zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas«. In: Monika Eig Müller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: Opladen, S. 157-184.
- Boswell, Christina (2003): »The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy«. *International Affairs* 79, S. 573-593.

- Broeders, Dennis (2007): »The New Digital Borders of Europe. EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants«. *International Sociology* 22, S. 71-92.
- Busch, Heiner (2006): »EU-Informationssysteme: Stand und Planung«. *Bürgerrechte & Polizei* 84, S. 29-43.
- Buzan, Barry (1991): *People, States & Fear*, New York: Harvester/Wheatsheaf.
- Caplan, Jane/Torpey, John (2001): *Documenting Individual Identity*, Princeton: Princeton University Press.
- Christiansen, Thomas/Fabio/Tonra, Ben (2000): »Fuzzy Politics around Fuzzy Borders. The European Union's near abroad«. *Cooperation and Conflict* 35, S. 389-415.
- Commission of the European Communities (2004): *Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin: »Improving Access To Durable Solutions«*. Brussels: 4. 6. 2004, COM (2004) 410 final.
- Commission of the European Communities (2005): *Regional Protection Programmes*. Brussels: 1.9.2005, COM (2005) 388 final.
- CPT/INF (2003) 20 – European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2003): »Report to the German Government on the visit to Germany, 12. 03. 2003«. <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2003-20-inf-eng.pdf>.
- Cuttitta, Paolo (2006a): »Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze«. In: Monika Eigtmüller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: VS, S. 251-258.
- Cuttitta, Paolo (2006b): »Points and Lines: A Topography of Borders in the Global Space«. *Ephemera* 6, S. 27-39.
- DeBardeleben, Joan (2005): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Dietrich, Helmut (1999): »Ausbau der Festung Europa«. *Mittelweg* 36, S. 2-11.
- Dürr, Anja (2003): *Die Europäische Union und der Umgang mit »Massenfluchten«*. Dissertation.
- Düvell, Franck (2002): *Die Globalisierung des Migrationsregimes*, Berlin: Assoziation A.
- Eigtmüller, Monika/Vobruba, Georg (2006): *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: VS.
- Eigtmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik*, Wiesbaden: VS.
- Ette, Andreas/Fauser, Margit (2005): »Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle«. In: Sonja Haug/Frank Swiaczny (Hg.), *Migration in Europa*, Wiesbaden: BiB, S. 7-27.
- Europäische Kommission (2007a): Eurodac-System, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33081.htm>.
- Europäische Kommission (2007b): Schengen Information System II, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33183.htm>.



- Europäische Kommission (2007c): Europol-Übereinkommen, [http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv\\_de&language=de#ARTICLE%202](http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv_de&language=de#ARTICLE%202).
- Europäisches Parlament und der Rat der Europäischen Union (2006): »Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)«. Amtsblatt 13.4.2006, L105.
- EU-Pressemitteilung (2007): »Überführung des Vertrags von Prüm in EU-Recht – Beschluss des Rates über die Intensivierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität«. IP/07/803, 12.06.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/803&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>.
- Fischer-Lescano Andreas/Timo Tohidipur (2007): »Die europäische Grenzschutzagentur Frontex«. Asylmagazin Beilage Mai, S. 19-28.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Niedersachsen/Komitee für Grundrechte und Demokratie (2005): Ausgelagert, Berlin: Assoziation A.
- Foucault, Michel (2005): Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band IV, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- French, Hilary (2000): Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization, New York: Norton.
- Freudenberger, Silja (2004): »Changing Concepts: Uncrossable Borders«. In: Hans Jörg Sandkühler/Fathi Triki (Hg.), Gewalt und Recht in transkultureller Perspektive, Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 121-130.
- Funk, Albrecht (2000): »Europäisierung der Inneren Sicherheit«. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 291-311.
- Hassner, Pierre (2002): »Fixed Borders or Moving Borderlands? A New Type of Border for a New Type of Entity«. In: Jan Zielonka (Hg.), Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union, London: Routledge, S. 38-50.
- Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónica (1996): Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages, Bonn: Europa Union Verlag.
- Heidenreich, Martin (2003): »Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU«. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 31-58.
- Heindl, Waltraud/Edith Saurer (2000): Grenze und Staat, Wien: Böhlau-Verlag.
- Herz, John H. (1957): »Rise and Demise of the Territorial State«. World Politics 9, S. 473-493.
- Hess, Sabine/Karakayalı, Serhat 2007: »New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement«. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgrup-

- pe (Hg.), *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 39-55.
- Kaufmann, Stefan (2006): »Grenzregimes im Zeitalter globaler Netzwerke«. In: Helmuth Berking (Hg.), *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt/M.: Campus, S. 32-65.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*. Brüssel: 11.3.2003, KOM (2003) 104 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): *Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. Brüssel: 30.11.2006, KOM (2006) 733 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): *Bildung von Sofort-einsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur diesbezüglichen Änderung der Verordnung (EG) des Rates Nr. 2007/2004*. Brüssel: 19.7.2006, KOM (2006) 401 endgültig.
- Koslowski, Rey (2004): *International Cooperation to Create Smart Borders*, <http://www.irpp.org/events/archive/apr04/koslowski.pdf>.
- Lavenex, Sandra (2003): »Europeanization and Asylum Policy«. Paper presented at 2<sup>nd</sup> ECPR Conference Marburg, 18.-21. September 2003, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/symposia/2/Lavenex.pdf>.
- Leibfried, Stefan/Zürn, Michael (2006): *Transformationen des Staates*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Le Monde diplomatique (2006): *Atlas zur Globalisierung*, Berlin: Taz-Verlag.
- Mau, Steffen (2006): »Die Politik der Grenze. Grenzziehung und politische Systembildung in der Europäischen Union«. *Berliner Journal für Soziologie* 16, S. 123-140.
- Mau, Steffen/Kamlage, Jan-Hendrik/Kathmann, Till/Wrobel, Sonja (2007): »Staatlichkeit, Territorialgrenzen und Personenmobilität«. *TransState Working Paper*, Sfb 597: Universität Bremen.
- Mau, Steffen/Wrobel, Sonja/Kamlage, Jan-Hendrik/Zimmermann, Ann (2006): »Vom Container zum offenen Staat? Grenzregimewandel und Personenmobilität«. Bremen: DFG-Projektantrag, [http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/D4\\_2007\\_projektantrag.pdf](http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/D4_2007_projektantrag.pdf).
- Monar, Jörg (1999): »Flexibility and Closer Cooperation in an Emerging European Migration Policy: Opportunities and Risks«. [http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab\\_0=1=1999.pdf](http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_0=1=1999.pdf).
- Monar, Jörg (2000): »Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion«, <http://www.one-euope.ac.uk/pdf/monarW7.PDF>.
- Monar, Jörg (2006): »Justice and Home Affairs«. *Journal of Common Market Studies* 44, S. 101-117.

- Morice, Alain (2004): »Die neuen Grenzen des Asyls«. *Le Monde diplomatique* 7307, 12.3.2004, S. 16-17.
- Ohmae, Kenichi (1990): *The Borderless World*, London: Collins.
- Pellerin, Hélène (2005): »Migration and Border Controls in the EU: Economic and Security Factors«. In: Joan DeBardeleben (Hg.), *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 105-121.
- Rat der Europäischen Union (1998): Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, Brüssel: 1. 07. 1998, 9809/98 Limite CK4 27 ASIM 170.
- Rat der Europäischen Union (2004): Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Errichtung des Visa-Informationssystems (VIS). *Amtsblatt* 15.6.2004, L 213.
- Santel, Bernhard (1995): *Migration in und nach Europa*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schröer, Wolfgang/Sting, Stephan (2003): *Gespaltene Migration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schroer, Markus (2006): *Räume, Orte, Grenzen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schmitz-Berning, Cornelia (2000): *Vokabular des Nationalsozialismus*, Berlin: de Gruyter.
- Simmel, Georg (1992): »Ueber eine Beziehung der Selectionslehre zur Erkenntnislehre«. In: ders., *Aufsätze und Abhandlungen 1894-1900. Gesamtausgabe Band 5*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 62-74.
- Simmel, Georg (2001): »Brücke und Tür«. In: ders.: *Aufsätze und Abhandlungen 1909-1918. Band 1*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 55-61.
- Torpey, John (2000): *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsoukala, Anastassia (2005): »Looking at Migrants as Enemies«. In: Didier Bigo/Elsbeth Guild (Hg.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 161-192.
- Varvitsiotis, Ioannis M./Kampouroglou, Gavriil (2006): »Wanderungspolitik in Europa«, <http://www.epp-ed.eu/Activities/docs/immigration-policy-de.pdf>.
- Vobruba, Georg (2005): *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden: VS.
- Wallace, Hellen/William, Wallace/Mark, Pollack (2005): *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Weichert Thilo, (2006): »Wo liegt Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension«. *Datenschutznachrichten* 39, S. 12-15.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (2005): *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, Jan (2001): »How new Enlarged Borders will Reshape the European Union«. *Journal of Common Market Studies* 39, S. 507-536.
- Zielonka, Jan (2002): *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London: Routledge.



# **Dynamik von Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen: Ein substaatlicher Blick auf die Entwicklung von (Un-)Sicherheit im Sudan<sup>1</sup>**

---

JAN-THILO KLIMISCH

Seit die Republik Sudan am 1. Januar 1956 offiziell aus britisch-ägyptischer Kolonialherrschaft entlassen wurde, haben sich sudanesishe Staatsregierungen nur sehr eingeschränkt in der Lage gezeigt, eine »effektive Gebietsherrschaft« (Risse 2005; Rahmenantrag SFB 700 2005) über den mit zweieinhalb Millionen km<sup>2</sup> größten Flächenstaat des afrikanischen Kontinents auszuüben. In weiten Teilen des Landes und in unmittelbar angrenzenden Gebieten der Nachbarstaaten kann bis heute von einem intakten staatlichen Gewaltmonopol nicht gesprochen werden.<sup>2</sup> Nichtstaatliche Gewaltakteure treten in Konkurrenz zur Regierungsgewalt der herrschenden Staatselite. Staatliche Institutionen verlieren an Bedeutung oder erweisen sich als gänzlich wirkungslos:

- 
- 1 Die unten stehenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf einer überarbeiteten und erweiterten Fassung der Diplomarbeit des Verfassers (vgl. Klimisch 2006). Ich danke allen, die mich bei der Entstehung dieser Arbeit unterstützt haben, insbesondere meinen beiden Betreuern am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Prof. Christoph Zürcher und Prof. Sven Chojnacki.
  - 2 Max Weber legte seiner idealtypischen Definition moderner Staaten ein intaktes Gewaltmonopol zugrunde. So schreibt er in seinem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft*, der »Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich [...] beansprucht« (Weber 1972: 822).

»Der sudanesische Staat ist in den Regionen [...] so wenig präsent, dass er kaum ein Gewaltmonopol herstellen kann. In den Regionen gibt es daher gewaltoffene Räume. Die vorliegenden Konflikte drehen sich dort auch nicht um den Staat, es geht bei Konflikten traditioneller Ausprägung um Landnutzung [...] oder um Vieh [...], in moderner Ausprägung um die Kontrolle von Handelswegen und des lokalen Gewaltmonopols (so genannte Gewaltmärkte) durch lokale Kriegsherren.«<sup>3</sup> (Öhm 2006: 5)

Die in der Hauptstadt Khartum residierenden Regierungen delegierten die Ausübung staatlicher Gewalt in den Regionen vielfach an private Milizen und versorgten diese dazu immer wieder mit Waffen und Munition. Im Laufe der Zeit übte der sudanesische Staatsapparat aber kaum noch Kontrolle über die Milizen aus bzw. verlor zunehmend seine Kontrolle über die hochgerüsteten Kämpfer. Ein drastisches Beispiel für die Folgen dieser Herrschaftspraxis sind die seit über vier Jahren andauernden systematischen Plünderungen und Massenvertreibungen durch Reitermilizen in den westsudanesischen Darfur-Provinzen. Nach UN-Angaben sind in Darfur seit dem Frühjahr 2003 über 200 000 Menschen ums Leben gekommen und mehr als zweieinhalb Millionen Menschen vertrieben worden, was etwa einem Drittel der vorherigen Gesamtbevölkerung dieser Region entspricht (vgl. Grono 2006; ICG 2006a).

Im Verlauf der über fünfzigjährigen Unabhängigkeitsgeschichte wurden im Sudan nahezu ununterbrochen »inner- und substaatliche Kriege«<sup>4</sup> geführt; mit variierenden regionalen Schwerpunkten und mit variierender Intensität. Es ist den staatlichen Führungseliten jedoch stets gelungen, das marode Gefüge des Landes soweit zu erhalten, dass sich bis heute kein völliger Staatszusammenbruch ereignet hat. Stattdessen nutzen die jeweiligen Machthaber das vorherrschende Defizit an Staatlichkeit gezielt zur Durchsetzung privater Interessen. In diesem Sinne bezeichnet der französische Historiker Gérard Prunier das Land zynisch als »*successfully failed state*« (Prunier/Gisselquist 2003: 101).

Bei einer vergleichenden Betrachtung einzelner Regionen des postkolonialen Sudan werden erhebliche Unterschiede in der Entwicklung der (Un-)Sicherheitsniveaus deutlich. So lassen sich unter anderem auch Episoden identifizieren, die durch eine regionale Zunahme effektiver Staatlichkeit gekennzeichnet sind.<sup>5</sup> Ein Beispiel für eine solche Phase

---

3 Hervorhebung im Original.

4 Zur Unterscheidung von inner- und substaatlichen Kriegen sowie deren Abgrenzung von zwischen- und extrastaatlichen Kriegen vgl. Chojnacki (2006).

5 Das dieser Aussage zugrunde liegende Verständnis von Staatlichkeit orientiert sich im Wesentlichen an »der Garantie physischer Sicherheit im Sinne eines öffentlichen Gutes« (Mehler 2003: 4).

regional gesteigerter öffentlicher Sicherheit ist die Situation im Südsudan zwischen dem Abschluss des Friedensabkommens von Addis Abeba 1972 und dem großflächigen Ausbruch neuer Kämpfe 1983. Eine ähnliche Steigerung lässt sich auch in der jüngeren Geschichte des Südsudans seit Unterzeichnung des Naivasha-Friedensvertrages im Januar 2005 feststellen (vgl. HSBA 2006; ICG 2006b; Norling 2006; Öhm 2006; Tull 2006).

So fragil substaatliche Ordnungen jenseits des formalen sudanesischen Staatsgefüges auch erscheinen, sie erhalten sich mitunter über mehrere Jahre hinweg und bestimmen das lokal vorherrschende Niveau an (Un-)Sicherheit. Aus Sicht der zahlreichen Opfer in den Darfur-Provinzen und dem angrenzenden Tschad mag es zynisch klingen, aber in gewisser Hinsicht hat sich dort eine derartige, mittelfristig stabile Ordnung herausgebildet, selbst wenn in diesem Fall von einer Zunahme an effektiver Staatlichkeit, also von öffentlicher Sicherheit keine Rede sein kann. Im Gegenteil ist Sicherheit in Darfur ein sehr knappes und exklusives Gut. Gerade aus dieser offenbar gezielten Aufrechterhaltung von Unsicherheit beziehen die vermeintlich chaotischen Zustände in der Region ihre gegenwärtige Stabilität.

Um Antworten auf die Frage zu ermitteln, welche Faktoren die regional unterschiedlichen Entwicklungen des Sicherheitsniveaus im Sudan und in den benachbarten Gebieten beeinflussen, werden im Folgenden zwei Theorieansätze erörtert. Der erste Ansatz geht auf den vor zwei Jahren verstorbenen Ethnologen Georg Elwert zurück (vgl. Elwert 1997; Elwert 1999; Elwert 2003), der zweite Ansatz auf den Politologen Andreas Mehler (vgl. Mehler 2003; Mehler 2004; Mehler 2005). Beide Konzepte basieren auf einem akteurszentrierten Ansatz, der reale Prozessdynamiken abbilden soll, berücksichtigen aber auch zugrunde liegende strukturelle Faktoren. Sie können über den von beiden Autoren implizit bzw. explizit verwendeten Sicherheitsbegriff zusammengeführt werden. Das so entwickelte Untersuchungsraster berücksichtigt verschiedene Dimensionen von Sicherheit – eine zeitliche, eine qualitative und eine zielgruppenbezogene Dimension.

## Literaturgestützte Vorüberlegungen

Zu den zentralen Herausforderungen politikwissenschaftlicher Forschung in der Disziplin »Internationale Beziehungen« gehört gegenwärtig die Suche nach Erklärungen sowohl für defizitäre Staatlichkeit als auch für innerstaatliche Austragung von Gewalt (vgl. Chojnacki 2003;

Wolf/Hellmann 2003). Das Interesse daran beruht vor allem auf zwei eng miteinander verwobenen Trends, zum einen auf der in vielen Ländern zu beobachtenden erheblichen Begrenztheit des staatlichen Gewaltmonopols (vgl. Risse 2005; Schlichte 2005; Zürcher et al. 2004) und zum anderen auf der weltweiten Dominanz innerstaatlicher Kriege gegenüber sonstigen Kriegstypen (vgl. Chojnacki 2006; Collier et al. 2004; Fearon 2004).

In geschätzten zwei Dritteln der heutigen Staatenwelt ist die Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols nicht gewährleistet (Risse 2005: 6; vgl. Zürcher et al. 2004: 14). Die auch in der Fachliteratur weitverbreitete Verwendung des Terminus »Staatenwelt« erscheint insofern eher irreführend.<sup>6</sup> Sie ist darauf zurückzuführen, dass sich wissenschaftliche Auseinandersetzungen über den Staat in der Vergangenheit zumeist auf Staaten der westlichen OECD-Welt konzentrierten (Schlichte 2005: 11). Das internationale System setzt sich heute jedoch nicht überwiegend aus intakten Nationalstaaten zusammen. In jüngeren Publikationen wird darum der Standpunkt vertreten, dass sich die Welt nicht in soziale Räume aufteilen lässt, die der Gliederung von Staaten folgen (vgl. Schlichte 2005; Clapham 2004). »Räume begrenzter Staatlichkeit« entstehen, existieren und verschwinden in zahlreichen Ländern und Regionen. Sie orientieren sich nicht an offiziellen Staatsgrenzen und erzeugen andere, nicht-staatliche oder »neue Formen des Regierens«<sup>7</sup>:

»Die Schwäche klassischer Staatlichkeit führt dazu, dass öffentlich-private Kooperationen oder rein private Governance-Formen von der Ausnahme zur Regel werden, weil sonst Governance-Leistungen gar nicht erbracht werden können.« (Risse 2005: 10)

Häufig wird ein Zustand begrenzter Staatlichkeit gezielt von staatlichen Führungseliten herbeigeführt oder in Kauf genommen, da diese im »*command state*« (Elwert 2001)<sup>8</sup> oder im »*shadow state*« (Reno 1999:

---

6 Dies zumindest, wenn man dem Soziologen Max Weber darin folgt, das Gewaltmonopol als wesentliches Merkmal moderner Staaten zu betrachten (vgl. Weber 1972: 822). Thomas Biersteker weist in diesem Zusammenhang auf die generelle soziale Konstruiertheit von Staats-, Souveränitäts- und Territorialkonzepten hin (vgl. Biersteker 2002: 157).

7 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?«, so lautet der Titel eines 2005 eingerichteten Sonderforschungsbereiches, an dem mehrere Berliner Forschungseinrichtungen beteiligt sind (vgl. Rahmenantrag SFB 700 2005 sowie <http://www.sfb-governance.de>). Ähnlich argumentieren auch Chestermann et al. (2005).

8 Elwert zufolge existiert im »*command state*« zwar formal eine rechtsstaatliche Ordnung. Deren Auslegung unterliegt jedoch in hohem Maße der Willkür staatlicher Führungseliten (vgl. Zürcher et al. 2004: 15ff.).



2f.) ihren persönlichen strategischen Interessen folgen und Kosten-Nutzen-Kalküle besser realisieren können. Christoph Zürcher bezeichnet dieses Phänomen als »gewollte Schwäche« (Zürcher 2005). Seiner Argumentation zufolge sollten die Ursachen von begrenzter Staatlichkeit »im Zusammenspiel zwischen Struktur-Faktoren, auslösenden Faktoren und der Unfähigkeit bzw. dem Unwillen zum erfolgreichen Krisenmanagement durch Eliten gesucht werden« (Zürcher 2005: 15). Auch Ulrich Schneckener schreibt dem Verhalten staatlicher Eliten einen maßgeblichen Einfluss auf die jeweils erzielte Qualität von Staatlichkeit zu. Eine zentrale Frage sei dabei, wie sich die Eliten potenziell destabilisierende strukturelle Faktoren in ihrem Handeln zunutze machen, etwa durch die Polarisierung ethnischer Abgrenzungen (Schneckener 2004: 20).

Es erscheint naheliegend, dass defizitäre Staatlichkeit und innerstaatlicher Gewaltaustrag oftmals miteinander verwoben sind oder in einem engen Wirkungszusammenhang stehen (Chojnacki 2004: 202; Einsiedel 2005: 14ff.; Schneckener 2004: 6). Immer wieder werden zur Beschreibung beider Phänomene in (politik-)wissenschaftlichen Untersuchungen nahezu identische Variablen herangezogen. Sven Chojnacki konstatiert, »dass trotz aller theoretischer und methodischer Entwicklungen ein zentrales Problem ungelöst ist: die analytische Durchdringung der Prozesshaftigkeit sozialer Interaktionen, insbesondere die Analyse der Dynamik von Gewalt einerseits, von *Prozessen der Herrschaftsbildung bzw. des Staatszerfalls* andererseits«<sup>9</sup> (Chojnacki 2003: 10; vgl. Sambanis 2005).

Ähnlich argumentiert Anna Geis, die hervorhebt, dass die Grenze zwischen Krieg und Frieden in lang andauernden innerstaatlichen Gewaltkonflikten oftmals fließend ist. Darum sollten neue Forschungsvorhaben versuchen, Struktur- und Prozessanalyse stärker miteinander zu verknüpfen, um so Eskalations- und Deeskalationsprozesse besser erfassen zu können. Untersucht werden muss insbesondere die Rolle von Elitenhandeln in den gegenwärtigen inner- und substaatlichen Kriegen (Geis 2006: 34). Ins Zentrum des Forschungsinteresses rückt demnach die Erklärungskraft ökonomischer Privatinteressen sowie identitäts- bzw. gesellschaftsbezogener (Instrumentalisierungs-)Strategien der führenden Akteure.

Allerdings hat sich mittlerweile mehr und mehr die Auffassung durchgesetzt, dass Profitgier (*greed*) und politische Missstände (*grievances*) nicht als Gegensatzpaar zu verstehen sind (Sambanis 2005: 329). Die meisten gewaltsamen Widerstandsbewegungen werden ja gerade von der Macht- oder Profitgier herrschender staatlicher Eliten angefacht.

9 Hervorhebung im Original.

Naheliegend erscheint es auch, dass sich in vielen Fällen die an der Beilegung politischer Missstände orientierten Ziele einer Rebellion und die persönliche Profitgier ihrer Anführer überlappen (vgl. Keen 2000).

## **Theoretische Ansätze zu Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen**

Der Ethnologe Georg Elwert hat im Kontext des im vorigen Abschnitt beschriebenen Diskurses für eine nähere Analyse von »Gewaltmärkten« (*»markets of violence«*) plädiert (Elwert 1997; Elwert 1999; Elwert 2003). Er verweist darauf, dass sich die Eskalationsdynamik von inner- bzw. substaatlichen Kriegen auf sehr unterschiedliche Ursachen zurückführen lässt. Auf längere Sicht würden in Kriegsgebieten nur Konfliktparteien bestehen, deren Führungskadern es erfolgreich gelingt, ökonomisch gewinnorientierte Handlungsstrategien zu verfolgen. Elwert macht die Beobachtung, dass im Verlauf lange andauernder innerstaatlicher Gewaltkonflikte die ökonomischen Zwänge, denen die beteiligten Akteure unterliegen, mit der Zeit alle weiteren Motive der Gewaltausübung überlagern:

*»That is not to deny that politically motivated wars of liberation exist. The transition to an economy of violence is, however, fluid. On the one hand, the guerrillas gain legitimacy from the violent state despotism which serves individual profit of the officials; on the other hand, however, the long-term financing of weapons supply necessitates that war sustains itself from the war. Thus, ideologically motivated fighters become economically motivated warlords who continue to promulgate the old ideology for the sake of greater legitimacy.«* (Elwert 2003: 232)

Religiöse, nationalistische und andere Konfliktmotive werden in Gewaltmärkten von den Anführern instrumentalisiert. Bei der eigenen Gefolgschaft erhöht sich so die Bereitschaft zur Ausübung von Gewalt, was wiederum die Rekrutierungskosten senkt. Gegenüber den Gewaltopfern wird durch gezielte Propaganda und – nur scheinbar – sinnentleerte Gewaltexzesse Angst und Schrecken verbreitet. Das Ausüben oder Androhen von Gewalt dient in Gewaltmärkten einerseits der Ausbeutung von Ressourcen sowie der Aneignung von Waren und Gütern, welche dann wiederum über legale oder illegale Handelswege vertrieben werden. Andererseits wird Gewalt selbst als »Gut« betrachtet und wie eine Ware gehandelt – etwa im Fall von Schutzgelderpressungen.

Inner- und substaatliche Kriege sollten Elwert zufolge nicht statisch als »Zustand der Gewalt« betrachtet werden, sondern sind vielmehr auf die sich wandelnden Motivlagen der zentralen Gewaltakteure zu untersuchen. In seinen Überlegungen unterscheidet er dabei nicht explizit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sowohl die Anführer von Konfliktparteien – seien es Widerstandskämpfer, Rebellen, Milizen oder (quasi-)staatliche Sicherheitskräfte –, als auch sogenannte Warlords<sup>10</sup> oder kriminelle Banden können als dominierende Akteure in gewaltoffenen Räumen aufeinandertreffen. Häufig lässt sich eine Zersplitterung von Konfliktparteien beobachten: »[E]s bildeten sich vermehrt dezentral auf eigene Rechnung operierende Kampfverbände, die aktive Teilnahme am Gewaltmarkt wurde für wachsende Teile der Bevölkerung zur einzigen Verdienstmöglichkeit. Die Folge: Rivalen und Feinde wurden und werden – wenn es dem Geschäft dienlich ist – zu Geschäftspartnern« (Jung 2004: 23).

Die Auswahl der Kooperationspartner wie auch der Opfer in Gewaltmärkten basiert Elwert zufolge auf hoch komplexen Kalkulationen. Die zentralen Akteure benötigen Gefolgschaft, Unterstützer sowie gegebenenfalls Handelspartner, in der Regel auch externe Verbündete und externe Infrastruktur. Es ist naheliegend, dass sie sich bei ihrer Auswahl an Gruppenidentitäten (zum Beispiel über ethnische Abgrenzungen) orientieren: »It is helpful to allow the violence to follow clear symbolically delineated, lines to enable these actors to feel safe. Religion, urban or rural costume, regional accents etc. are suitable as a basis for distinction here. They arouse the impression of ethnic or religious confrontation« (Elwert 1999: 94).

Die zentralen Akteure in Gewaltmärkten treten als »Gewaltmanager« auf (Elwert 1999: 87). Mit strategischem Kalkül streben sie nach Kostenminimierung bzw. nach Optimierung von Handel und Gewaltproduktion. Knappe Güter und Ressourcen, die große Gewinnspannen versprechen, werden entsprechend bevorzugt. Die Nachfrage nach knappen Gütern entsteht auf lokaler Ebene mitunter sogar erst durch Ausübung von Gewalt und kann von den Gewaltmanagern bewusst angestrebt werden – etwa eine durch Plünderungen erzielte Verknappung des Angebotes und ein damit verbundener Preisanstieg.

Elwert weist ausdrücklich auf einen weiteren Einflussfaktor hin. Selbst wenn die maßgeblichen Akteure ökonomischen Imperativen folgen und sie ihr Handeln vornehmlich einem rationalen, strategischen Kalkül zu unterwerfen versuchen, so werden sie dennoch auch von ihren

---

10 Elwert definiert Warlords schlicht als »Gewaltunternehmer« (Elwert 2003: 222).

Emotionen geleitet, die das individuelle Abwägen von Kosten und Nutzen beeinflussen. In diesem Sinne warnt Elwert davor, dass eine Fokussierung auf die oftmals unberücksichtigten ökonomischen Motive zentraler Gewaltakteure nicht zu monokausalen Erklärungen verleiten dürfe (Elwert 1998: 4).

Insbesondere an den letztgenannten Gedanken knüpft Andreas Mehler an. Der Direktor des Hamburger Instituts für Afrika-Kunde versteht seine konzeptionellen Überlegungen zu »Gewaltoligopolen« als eine Fortentwicklung des Gewaltmärkte-Ansatzes (Mehler 2003; Mehler 2004; Mehler 2005). Mehler versucht, durch unterschiedliche »Perspektiven auf Strategien der Oligopolisten, Kosten-Nutzen-Analyse des Schutznehmers und Subtypen von Oligopolen eine komplexere Akteurs- und Systemanalyse« zu erstellen (Mehler 2005: 204). Er setzt bei der Beobachtung an, dass sich ein europäisch inspiriertes Staatsverständnis, basierend auf Fiskalhoheit und legitimem Gewaltmonopol, in der Realität der afrikanischen Staatenwelt kaum widerspiegele. So koexistierten, laut Mehler, vielfach (empirisch) illegitime Gewaltmonopole und Gewaltoligopole.

Gewaltoligopole können bei der Bevölkerung eine gewisse Legitimität besitzen und ihr einen variierenden Grad an Erwartungssicherheit und einen Orientierungsrahmen bieten. Mehler unterstellt die Möglichkeit, dass nicht-staatliche Akteure Sicherheit als ein »öffentliches Gut« (also ohne dass jemand davon ausgeschlossen werden kann), oder zumindest als ein »kollektives Gut« (wer profitiert, ist abhängig von Gruppenzugehörigkeiten) gewährleisten können (Mehler 2004: 545; Mehler 2005: 201f.). Er definiert Gewaltoligopole wie folgt:

»Aufteilung der Gewaltmittel auf wenige Gewaltakteure bzw. Schutzgeber, die überwiegend partikulare Zielsetzungen verfolgen. Gewaltoligopole reduzieren die Gewaltanwendung im Vergleich zu Gewaltpolypolen [...]. Gewaltoligopole neigen aber zur Vermehrung von Gewaltanwendung im Vergleich zu (legitimen) Gewaltmonopolen, weil Regeln weniger eindeutig sind (oder in Konkurrenz stehen) und weil eine Rivalität zwischen den Gewaltoligopolisten leicht entstehen kann. Gewaltoligopole können unterschiedlich legitim sein, auf Absprache beruhen oder nicht, einen dominanten Gewaltakteur/ Schutzgeber umfassen – oder auch nicht.« (Mehler 2003: 22)

Durch einen Perspektivwechsel betrachtet Mehler die Akteurskonstellation in Gewaltoligopolen ebenfalls »von unten« und wirft die Frage nach der Legitimität von Gewaltoligopolen auf. Die Perspektive der Bevölkerung – von Gewaltopfern bzw. von Sicherheitsnachfragern (Schutznehmern) – erscheint ihm relevant, um die vollständige Systemlogik von

Gewaltoligopolen zu erfassen. Gewaltoligopole können bei der Gesamtheit der Bevölkerung oder bei bestimmten Bevölkerungsgruppen Legitimität besitzen, wenn sie leistungsfähig sind, also wenn sie Sicherheit gewährleisten »oder weil sie eine historische Normalität darstellen bzw. sich in bestimmte akzeptierte Traditionen fügen« (Mehler 2003: 17). Allerdings hält Mehler auch in Gewaltoligopolen für denkbar, was Elwert über das mögliche Verhalten von Gewaltunternehmern in Gewaltmärkten festgehalten hat, nämlich dass Gewaltoligopolisten Gewalt schüren, um so die Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen zu steigern (Mehler 2003: 12f.).

## Synthese aus Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen

Elwerts und Mehlers Ansätze weisen auf den ersten Blick zunächst eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf (vgl. die unten abgebildete tabellarische Gegenüberstellung). Beide Autoren legen ihren Konzepten ähnliche strukturelle Ausgangsbedingungen zugrunde. Elwert konzentriert sich auf »gewaltoffene Räume«, welche die Entwicklung von Gewaltmärkten begünstigen, während Mehler mit dem Begriff »strukturelle Instabilität«<sup>11</sup> ein Umfeld skizziert, in der es zur Ausbildung von Gewaltoligopolen kommen kann. So sind Gewaltoligopole im Grunde nichts anderes als eine mögliche Variante von Gewaltmärkten *et vice versa*.

*Tabelle 1: Gegenüberstellung von Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen*

	<b>GEWALTMÄRKTE nach Georg Elwert</b>	<b>GEWALTOLIGOPOLE nach Andreas Mehler</b>
Zugrunde liegende Strukturen	»Gewaltoffene Räume«	»Strukturelle Instabilität«
Akteurs-konstellation	Dominante Anführer von Konfliktparteien (»Gewaltmanager«)	Gewaltakteure bzw. Schutzgeber, Sicherheitsnachfrager bzw. Schutznehmer

<sup>11</sup> Mehler leitet »strukturelle Instabilität« aus dem Begriff der »strukturellen Stabilität« ab, dessen Definition er aus dem entwicklungspolitischen Diskurs übernimmt. Strukturelle Stabilität beschreibt »die Fähigkeit von Individuen, Gruppen und Institutionen zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten« (Mehler 2003: 6). Zu einer ausführlichen Erörterung des Begriffes »Strukturelle Stabilität« vgl. Mehler (2002).

Akteursverhalten	Vornehmlich von rationalem, strategischem Kalkül der Gewaltmanager geprägt	Konkrete Gewaltausübung in hohem Maße von kulturellen, habituellen oder auf Identität beruhenden Handlungsmotiven beeinflusst
Dynamik (von beiden Autoren nur vage umrissen)	Sich selbst erhaltendes bzw. sich selbst stabilisierendes System	Nicht-statische Phänomene, die sich transformieren oder auflösen können

*Quelle: Eigene Darstellung*

In ihrem Aufbau enthalten beide Konzepte allerdings unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Während sich Elwert in erster Linie auf das strategische Handeln von Gewaltakteuren konzentriert, erweitert Mehler das Untersuchungsspektrum durch seine differenzierte Betrachtung von Gewaltakteuren, Schutzgebern und Schutznehmern. Er widerspricht der bei Elwert unterstellten prinzipiellen Dominanz von zweckrationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen aufseiten der Gewaltakteure. Im Hinblick auf die konkrete Gewaltausübung komme kulturellen, habituellen oder auf Identität beruhenden Handlungsmotiven eine hohe Bedeutung zu (Mehler 2005: 204). Mehler bezieht zudem verschiedene Akteursebenen sowie deren unmittelbaren Einfluss auf die Dynamik von Gewaltoligopolen in seine Überlegungen ein. Elwert tut dies in seiner Konzeption lediglich implizit.<sup>12</sup>

Neben der Betonung der Ambivalenz von Gewaltakteuren, die gleichzeitig als Sicherheitsanbieter (Schutzgeber) fungieren, vervollständigt Mehler seine Betrachtung durch die »bottom-up«-Perspektive der Sicherheitsnachfrager (Schutznehmer). Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen, klan-basierten oder religiösen Identitätsgruppe kann entscheidend dafür sein, welche Sicherheitsleistungen die Schutznehmer in Gewaltoligopolen erwarten können. Aus ihrer Sicht richtet sich die Akzeptanz von Gewaltakteuren nicht nur danach, ob sie leistungsfähig sind, also Sicherheit gewährleisten (»Output-Legitimität«), sondern auch danach, ob sie eine historische Normalität repräsentieren oder sich in bestimmte akzeptierte Traditionen fügen (»Input-Legitimität«).

Dieser Dissens zwischen Elwert und Mehler soll in der folgenden Betrachtung der Entwicklungen im Sudan aufgegriffen werden. *Es stellt*

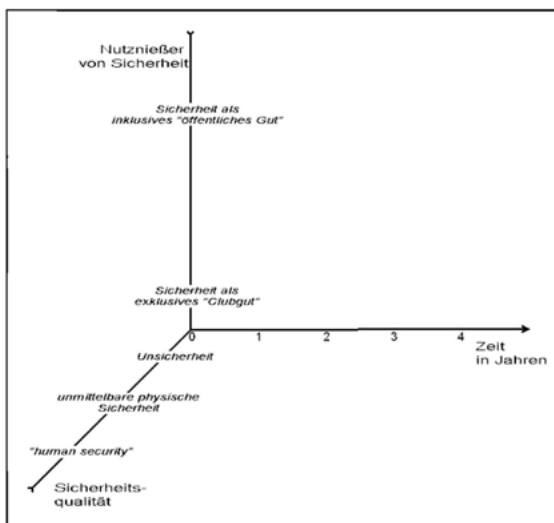
12 Er weist darauf hin, dass sich die Gewaltmanager in ihren Handlungsstrategien zwar in erster Linie nach ihren individuellen Kalkülen richten, dabei aber auch die Befindlichkeiten ihrer Anhängerschaft berücksichtigen, nicht zuletzt um Mobilisierungskosten zu senken.

sich die Frage, inwiefern die Dynamik von Gewaltmärkten bzw. von Gewaltoligopolen abhängig ist von Identitäts- bzw. Legitimitätsfaktoren und/oder von ökonomisch-strategischen Kalkulationen, welche die Konstellation sowie die Handlungslogik der zentralen Gewaltakteure (bzw. der Schutzgeber) bestimmen. Damit sich die so präzierte Fragestellung tatsächlich auf regionale Veränderungen des Sicherheitsniveaus bezieht, ist zu erörtern, wie solche Varianzen in der Bereitstellung von Sicherheit erfasst werden können. Dafür werden zunächst die Tragweiten unterschiedlicher Sicherheitsbegriffe betrachtet.

In einer weit gefassten Definition wird Sicherheit verstanden als der garantierte (also erwartbare) und gewährleistete Schutz der physischen und psychischen Integrität des Individuums vor äußerem Zwang bei gleichzeitiger Gewährung von Lebenschancen (Zürcher/Schneckener 2005: 17). Ein derartig umfassendes Sicherheitsverständnis subsumiert das *United Nations Development Programme* (UNDP) unter dem Begriff der *human security* (UNDP 1994). In Abgrenzung gegenüber einer herkömmlichen Sichtweise, die den Staat als Referenzobjekt für Sicherheit versteht und dementsprechend sicherheitspolitische Strategien auf Staaten und deren Zusammenhalt ausrichtet, prägt UNDP ein sicherheitspolitisches Paradigma, das menschliche Sicherheit in den Vordergrund stellt. Mehler bezieht sich in seinen Überlegungen zu Gewaltoligopolen auf dieses Konzept. Die Sicherheit für Leib und Leben eines Menschen sowie ein Mindestmaß an wirtschaftlichen Grundlagen der Existenzsicherung bilden für ihn den entscheidenden Maßstab für *human security* (Mehler 2003: 16).

Demgegenüber beschränkt sich ein enger gefasstes Begriffsverständnis auf eine Definition von Sicherheit als rein physische Sicherheit. Sicherheit wird dabei verstanden als »die Gewissheit eines sozialen Akteurs über seine physische Unversehrtheit und die Abwesenheit einer darauf bezogenen Bedrohung« (Zürcher/Schneckener 2005: 17). Die Tragweiten von unterschiedlichen Sicherheitsdefinitionen lassen sich hinsichtlich ihrer Qualität auf einem Spektrum zwischen Unsicherheit, rein physischer Sicherheit bzw. Unversehrtheit und *human security* abbilden (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Drei Dimensionen von Sicherheit



Quelle: Eigene Darstellung

Eine zweite Achse des hier erstellten Untersuchungsrasters bildet ab, über welchen Zeitraum ein bestimmtes Sicherheitsniveau konstant gewährleistet wird. Mithilfe des Zeitstrahls kann der Verlauf von dynamischen Veränderungen nachgezeichnet werden. Er gibt insofern auch Auskunft über die Entwicklung der Erwartungshorizonte der jeweils betrachteten Akteure.

Drittens schließlich stellt das Untersuchungsraaster dar, wer die Nutznießer einer bestimmten Sicherheitsqualität während eines bestimmten Zeitraumes sind und wie sich deren Zusammensetzung gegebenenfalls wandelt. Unterschieden wird dabei – in Anknüpfung an Mehlers Überlegungen – zwischen Sicherheit, verstanden als inklusives, öffentliches Gut, von dessen Nutzung per se niemand ausgeschlossen ist und Sicherheit, verstanden als exklusives »Clubgut«<sup>13</sup>, dessen Nutznießer sich – sei es ökonomisch oder sei es anderweitig motiviert – durch Gruppenbildung von der Allgemeinheit abgrenzen. Mehler hält die inklusive Gewährleistung von Sicherheit in Gewaltoligopolen zum Beispiel durch *spill over*-Effekte privat finanzierter Sicherheitsleistungen für denkbar, oder durch verbleibende Sicherheitsangebote des Rest-

13 Der Begriff des »Clubgutes« ist der ökonomischen Club-Theorie entnommen. Die entscheidende Eigenschaft von Clubgütern ist, dass Nicht-Mitglieder von ihrem Genuss ausgeschlossen sind (Buchanan 1965).



bzw. Rumpfstaaes. Was die Bereitstellung von Sicherheit als exklusives Clubgut betrifft, so verweist er unter anderem auf »security for those who can pay« sowie auf »Sicherheitsgemeinschaften jenseits oder ‚unterhalb‘ des Staates« (Mehler 2005: 193). Bei Letzterem ist etwa an regional konkurrierende Identitätsgruppen zu denken.

Bevor nun, aufbauend auf diesen Überlegungen, anhand von drei Fallbeispielen die Dynamik von Gewaltmärkten bzw. von Gewaltoligopolen im Sudan in Augenschein genommen wird, sind zunächst – entsprechend der theoretischen Ansätze von Elwert und Mehler – die zugrunde liegenden Strukturen in dem nordostafrikanischen Land zu betrachten.

### **Zentrum-Peripherie-Gefälle, das (vor-)koloniale Erbe im Sudan**

Der Sudan wird in der Literatur häufig als »Mikrokosmos Afrikas« bezeichnet, in welchem sich die Probleme, aber auch die Vielfalt des Kontinents, beispielhaft widerspiegeln (Tetzlaff 1993: 2). Viele gesellschaftliche Konflikte im »Land der Schwarzen«<sup>14</sup> sind geprägt durch ein auffälliges Zentrum-Peripherie-Gefälle. Die Geschichte der Vernachlässigung bzw. der gezielten Ausbeutung großer Gebiete samt ihrer Bewohner im Süden und Westen des Landes – insgesamt über zwei Drittel der Landesfläche – begann bereits lange vor der »europäischen« Kolonialzeit (vgl. Johnson 2003; Khalid 1990; Khalid 203; Wirz 1982: 172ff.; Woodward 1990).

Im 18. Jahrhundert war das Gebiet des heutigen Sudans osmanisch-ägyptischer Herrschaft unterworfen, während der die Bevölkerung im Süden und im Westen systematisch ausgebeutet wurde. Zwischen 1899 und 1955 verfolgten die britisch-ägyptischen Kolonialherren<sup>15</sup> daraufhin eine Politik des *divide et impera*. Sie behandelten Nord- und Südsudan quasi als zwei getrennte Territorien, unterteilten die Verwaltung und betrieben eine aktive Rassentrennung. Wirtschaftlich zeigte das Empire nur wenig Interesse am Sudan. Die Kolonialregierung beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Herrschaftspraxis der *Indirect Rule*<sup>16</sup> und be-

---

14 Der Landesname Sudan leitet sich aus der arabischen Bezeichnung »bilād al-sūdān« ab. Dies bedeutet übersetzt »Land der Schwarzen«.

15 Der Sudan war keine klassische Kolonie, sondern ein britisch-ägyptischer Herrschaft unterworfenen »Kondominium«.

16 Gemeint ist eine in mehreren britischen Kolonien verfolgte Politik, nach der sich die Kolonialbeamten vornehmlich auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung konzentrierten. Zahlreiche Verwaltungs- und Ent-

scherte dem Land eine extrem ungleiche Entwicklung, von der einzig die Kernregion rund um die Hauptstadt Khartum als Verwaltungs- und Wirtschaftszentrum profitierte.

Trotz der angestrebten Zweiteilung entließ das britische Kolonialreich den Sudan schließlich als Einheitsstaat in die Unabhängigkeit. Der Herrschaftsapparat wurde ohne Blutvergießen an eine kleine nordsudanesishe Elite übergeben. Diese setzte die unausgeglichene Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik der Kolonialregierung fort, nun allerdings nicht mehr verbunden mit Rassentrennung, sondern stattdessen mit Maßnahmen zur kulturellen Zwangsintegration.

Schon die Zweiteilung der sudanesischen Bevölkerung während der Kolonialzeit war der tatsächlichen kulturellen Vielfalt des Landes nicht gerecht geworden. Die von den Führungseliten in Khartum nach Ende der Kolonialzeit und teilweise bis heute verfolgte Homogenisierungspolitik verschärfte die soziale Polarisierung im Sudan dann aber noch weiter (vgl. Ali et al. 2005; Fluehr-Lobban 1991). Eine hauptsächlich auf Befriedigung privater Interessen ausgerichtete Wirtschaftspolitik der verschiedenen Staatsregierungen führte dazu, dass der Sudan heute zur Gruppe der am höchsten verschuldeten Länder der Erde gehört. Rund 90 Prozent der Gesamtbevölkerung leben nahe oder unterhalb der Armutsgrenze (Peter 2004: 8; Öhm 2006: 4).

Auf sudanesischem Territorium siedeln heute rund fünfzig ethnische Volksgruppen, die sich in ca. 600 Untergruppen aufteilen und über hundert verschiedene Sprachen und Dialekte sprechen (Tetzlaff 1998: 298).<sup>17</sup> Bei dem bis heute einzigen landesweit erhobenen Zensus im Jahr 1956 wurde eine Bevölkerungsverteilung von 39 Prozent arabischen und 61 Prozent afrikanischen Sudaneseinnen und Sudanese ermittelt. Die im Süden siedelnden Dinka bilden mit 12 Prozent der Gesamtbevölkerung die größte Volksgruppe des Landes. Fast siebzig Prozent aller Sudaneseinnen und Sudanese sind sunnitische Muslime, die überwiegend in den nördlichen zwei Dritteln des Landes leben. Die Bevölkerung im Süden praktiziert dagegen überwiegend traditionelle afrikanische (Natur-) Religionen oder gehört dem christlichen Glauben an (HRW 2003: 44). Durch den Sudan und durch die östlichen Nachbarstaaten Tschad und Nigeria verläuft eine unsichtbare Grenze, an der sich im Laufe der Geschichte zwei »importierte Religionen« (Wiedemann 2006: 17) getroffen haben.

---

scheidungsbefugnisse wurden dabei an Anführer der lokalen Volksgruppen und andere traditionelle Autoritäten delegiert.

17 Andere Quellen geben 19 ethnischen Hauptgruppen und 600 Untergruppen an (HRW 2003: 43) oder weichen geringfügig davon ab (vgl. Peter 2004: 8; Öhm 2006: 4).

## Erörterung der Ergebnisse dreier Fallstudien

Als Kriterium für die Auswahl der hier diskutierten Fallstudien dient eine Veränderung des Sicherheitsniveaus in einer Region. Zu isolieren sind demnach Übergangsphasen, während denen in territorial eingegrenzten Gebieten innerhalb der Republik Sudan oder über deren Staatsgrenzen hinweg eine signifikante Veränderung des Gewalt- bzw. Sicherheitsniveaus aufgetreten ist. Der theoretische Ertrag der drei Fallstudien zur Erklärung der Dynamik sudanesischer Gewaltmärkte und Gewaltoligopole soll weniger im Testen einer bereits entwickelten Theorie als vielmehr in der Fortentwicklung der vorgestellten Theorieansätze bestehen. Da die Fallstudien eher interpretierenden und heuristischen Charakter haben, muss ihre Auswahl nicht nach strikten Kriterien erfolgen. In allen drei hier untersuchten Fällen werden territorial etwa gleich große Gebiete mit ähnlichen Einwohnerzahlen betrachtet.

Eine vollständige Wiedergabe der drei durchgeführten Fallstudien (»Südsudan von Anfang der siebziger Jahre bis 1983«, »Südsudan seit Ende der neunziger Jahre« sowie »Darfur und tschadisches Grenzgebiet seit 2002«)<sup>18</sup> würde den vorgegeben Rahmen dieses Beitrages sprengen. Darum beschränken sich die folgenden Ausführungen auf eine zusammenfassende Diskussion ihrer Ergebnisse.<sup>19</sup> Die Durchführung der Fallstudien orientiert sich an der Methode »*Structured Focused Comparison*« (George/Bennett 2005:67ff.). Sie erfolgt insofern strukturiert, als dass in allen drei vorgenommenen Analysen zunächst die Entwicklung des Sicherheitsniveaus und die Akteurskonstellation in der jeweiligen Region betrachtet werden. Daran anknüpfend werden in den Untersuchungen zum einen Identitätseinflüsse sowie zum anderen ökonomisch-strategische Kalkulationen der zentralen Gewaltakteure unter Berücksichtigung alternativer Faktoren betrachtet.

Im Ergebnis der durchgeführten Fallstudien zeichnet sich ein gemeinsamer Trend ab: Gewaltmärkte bzw. Gewaltoligopole im Sudan generieren Sicherheit als inklusives oder exklusives Gut, je nachdem ob den führenden Gewaltakteuren ein allgemeiner oder partieller Gewaltverzicht ökonomisch oder bezüglich ihres persönlichen Status vorteilhaft

18 Die in den Fallstudien betrachteten Gebiete sind auf der Übersichtskarte (siehe unten) jeweils farblich hervorgehoben. Allerdings orientiert sich die abgebildete Abgrenzung dieser Gebiete an offiziellen Provinz- und Staatsgrenzen. Die Fallstudien widmen sich darüber hinaus aber auch der unmittelbaren Verwobenheit dieser Gebiete mit den Grenzregionen benachbarter Staaten. So bezieht beispielsweise die Studie zu Darfur unter anderem das osttschadische Grenzgebiet mit ein.

19 Die Fallstudien selbst können an anderer Stelle eingesehen werden (vgl. Klimisch 2006: 37ff.).

erscheint und sie diesen Verzicht auf Gewaltanwendung auch tatsächlich durchsetzen können – entweder durch Dominanz, durch Absprache mit konkurrierenden Gewaltakteuren oder durch ein zumindest temporäres Kräftegleichgewicht. Es zeigt sich, dass die Veränderungen des Sicherheitsniveaus in den betrachteten Fällen sowohl von Identitäts- und Legitimitätsfaktoren als auch von ökonomisch-strategischen Kalkülen abhängen, welche wiederum die Konstellation sowie die Handlungsstrategien der zentralen Gewaltakteure vor Ort beeinflussen.

Für die zeitliche Dimension der Entwicklung von (Un-)Sicherheit lassen sich nur schwer Fixpunkte bestimmen. Ihre Dynamik ist vielmehr als fortlaufender Prozess zu beschreiben. Sowohl für den Anstieg des Sicherheitsniveaus als auch für dessen Rückgang gilt, dass es sich in den hier untersuchten Fallbeispielen jeweils um zeitlich eher eng begrenzte Episoden handelt, die erheblichen Schwankungen ausgesetzt sind und dazu neigen, nicht länger als einige wenige Jahre konstant zu bleiben. Dass sich Gewaltoligopole oder Gewaltmärkte – wie Elwert unterstellt (Elwert 1999: 97) – über mehrere Jahrzehnte hinweg stabil erhalten können, erscheint zumindest auf Basis der Entwicklungen im Sudan eher unrealistisch.

Zwischen 1972 und 1983 verzeichneten die Südprovinzen aber immerhin über rund zehn Jahre hinweg ein lokal deutlich gesteigertes Sicherheitsniveau. Im besagten Zeitraum wurde Sicherheit im Südsudan nahezu als öffentliches Gut bereitgestellt. Das damals vorherrschende Sicherheitsniveau ging über die reine Abwesenheit von unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben hinaus. Keine lokale Gruppierung war in dieser Phase per se von der Gewährleistung der quasi-staatlichen Sicherheitsleistungen ausgeschlossen. Es gelang der damals neu gebildeten südsudanesischen Autonomieregierung mit Hilfe von Sicherheitskräften, die aus vormaligen Kämpfern zusammengestellt wurden, eine Art lokales Gewaltmonopol durchzusetzen – bzw. im Sinne von Mehler ein Gewaltoligopol mit dominierendem Marktführer. Die Infrastruktur der Region verbesserte sich, wenn auch nur schleppend und ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau.

Abbildung 2: Übersichtskarte Sudan



Quelle: Öhm 2006: 2, © Pellens

Der wirtschaftliche Aufschwung im Südsudan war jedoch nur von kurzer Dauer und basierte auf einer massiven Verschuldungspolitik bzw. auf Missmanagement und Missbrauch öffentlicher, extern zugeführter finanzieller und materieller Ressourcen. Ethnische Rivalitäten verstärkten sich zwischen den Mitgliedern der südsudanesischen Exekutive und erschwerten die Zusammenarbeit erheblich. Das im Vergleich zu den letzten Kriegsjahren erhöhte allgemeine Sicherheitsniveau im Südsudan war zustande gekommen, weil es für die dort agierenden Gewaltakteure aus ökonomischer und statusbezogener Sicht im Vergleich zu alternativen Optionen den größten Vorteil versprach. Als sich dieser Vorteil aber nicht einstellte und sich zudem neue, durch Gewalt erschließbare wirtschaftliche Gelegenheiten auftaten (unter anderem durch die Entdeckung umfangreicher Erdölvorkommen), nahm das allgemeine Sicherheitsniveau seit Ende der siebziger Jahre wieder ab, eine Entwicklung, die

schließlich ab 1983 zum großflächigen Ausbruch neuer Kampfhandlungen führte.

Eine erneute Erhöhung des Sicherheitsniveaus in der Region findet die Fallstudie, welche die gegenwärtige Entwicklung in den südsudanesischen Provinzen untersucht. Zwar hat die Erschließung der Erdölgebiete zunächst die Ausbildung von lokalen Gewaltmärkten bzw. von Gewaltoligopolen befördert, da die Eroberung rohstoffreicher Territorien und deren Entvölkerung für lokale »Gewaltmanager« ein lukratives Geschäft darstellten. Mittlerweile aber wird in der Region offenbar das konstante Abschöpfen der erschlossenen Erdölressourcen angestrebt. Dafür erscheint den Führungseliten ein allgemein gesenktes Gewaltniveau von Vorteil, da der Abbau und die Verarbeitung des Erdöls technisch aufwendige Prozesse sind, welche die dauerhafte Präsenz internationaler Unternehmen und qualifizierten Personals in einem relativ sicheren Umfeld erforderlich machen.

Allerdings ist der Friedensschluss Anfang 2005 ohne Berücksichtigung zahlreicher südsudanesischer Gewaltakteure zustande gekommen. Die neue Regionalregierung, die über einen erheblichen Teil der Erdöleinnahmen verfügt, setzt sich vorwiegend aus Anführern der vormals größten Rebellenbewegung zusammen. In den Südprovinzen agieren jedoch mindestens dreißig weitere Milizengruppierungen, die nicht an den Friedensverhandlungen beteiligt waren und diese insofern auch nicht als bindend erachten. Es ist zu befürchten, dass auch der gegenwärtige Friedensprozess nur eine weitere Übergangsphase hin zu einer neuerlichen Gewalteskalation in der Region darstellen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Region zahlreiche Gewaltakteure grenzüberschreitend aktiv sind, wie etwa die ugandische *Lord's Resistance Army*, die seit geraumer Zeit verstärkt auch im Südsudan und im Kongo operiert (ICG 2006: 14ff.). Joshua Marks beschreibt die Gemengelage entlang der Grenzen zu den südlichen Nachbarstaaten des Sudan wie folgt: »Minimal border controls, inaccessible terrain, a common cross-border ethnicity and culture, and, crucially, protracted conflicts and militia-led violence.« (Marks 2007: 11)

Die drei westsudanesischen Darfur-Provinzen (Nord-, Süd- und West-Darfur), die an die Nachbarstaaten Tschad und Zentralafrikanische Republik angrenzen, gehören wie der Südsudan zu den bereits seit Kolonialzeiten wirtschaftlich marginalisierten Peripherieregionen des Landes (Waal 2005: 195). Zudem existieren dort nur geringe bzw. noch kaum erschlossene Ressourcenvorkommen. In Darfur kommt es zur Ausbildung von Gewaltmärkten, die auf Plünderungen, Ausbeutung der »Ressource Mensch« und illegalen Handelspraktiken beruhen. Die zent-

ralen Gewaltakteure profitieren dort von regelmäßigen Raubüberfällen – unter anderem auf Hilfsgütertransporte und auf Flüchtlingslager –, von der gewaltsamen Aneignung von Ländereien und Wasserstellen sowie von der umfassenden Vertreibung der sesshaften Bevölkerung. Ein Großteil der Bewohner der Region lebt so in permanenter Unsicherheit. Wie von Elwert und Mehler beschrieben, erzeugen die zentralen Gewaltakteure in Darfur tatsächlich gezielt ein dauerhaftes Klima der Unsicherheit.

Die Gewaltmärkte im Westen Sudans haben sich zudem auf das östliche Grenzgebiet im benachbarten Tschad ausgeweitet, dessen Bevölkerung zum Teil den gleichen ethnischen Gruppen angehört wie die fliehenden Darfuris. Viele Vertriebene aus Darfur halten sich mittlerweile in und um die Flüchtlingslager im Osten des Tschads auf. Die sudanesishe Luftwaffe hat wiederholt Dörfer und Städte jenseits der Grenze bombardiert. Auch private sudanesishe Milizen sind immer wieder auf tschadisches Territorium vorgedrungen, um dort Flüchtlinge zu verfolgen und Viehbestände zu plündern. Von Darfur aus operieren außerdem Widerstandsbewegungen gegen die tschadische Staatsführung. In umgekehrter Richtung wurden die Rebellengruppierungen in Darfur unter anderem mit Soldaten und Waffen aus der tschadischen Armee aufgebaut. Diese Konstellation kann durchaus als eine Art »Stellvertreterkrieg« zwischen Sudan und Tschad beschrieben werden.

Das Sicherheitsniveau hat sich im östlichen Tschad fast parallel zu den Entwicklungen im westlichen Sudan verschlechtert. Angesichts der engen Verwobenheit des Gewaltaustrags in der Region bietet es sich daher an, Darfur und das tschadische wie auch Teile des zentralafrikanische Grenzgebiets als einen zusammenhängenden, grenzüberschreitenden Raum begrenzter Staatlichkeit zu betrachten (vgl. HSBA 2007; ICG 2006a).

## Schlussfolgerungen

Welche kausalen Zusammenhänge decken die drei Fallstudien auf? Diese Frage ist mit gewisser Vorsicht zu beantworten. Als Grundlage für eine solide Urteilsbildung wären zusätzliche Feldforschung sowie (ethnologische) Mikroanalysen notwendig. Dennoch sollen einige Tendenzen festgehalten werden: So erweisen sich die ökonomisch-strategischen Motive der zentralen Gewaltakteure in der Darstellung der Fallstudien als sehr dominant. Rationale Kosten-Nutzen-Kalküle beeinflussen ihre Handlungsstrategien offenbar maßgeblich. Identitäts- und Legitimitätseinflüsse spielen insbesondere bei der Frage eine Rolle, ob Sicherheit

inklusiv oder exklusiv gewährleistet wird – und, falls sie lediglich exklusiv gewährleistet wird, wer davon profitiert. Letztendlich ordnen sich aber auch diese Faktoren zumeist den Kosten-Nutzen-Kalkülen der Führungseliten unter. Dies zeigt etwa die im Sudan immer wieder zu beobachtende Instrumentalisierung von ethnischen und religiösen Abgrenzungen, der auf den ersten Blick widersprüchliche Ideologiewandel von Gewaltakteuren, der Gewaltaustrag innerhalb von Identitätsgruppen (»Wir-Gruppen«) sowie häufige vermeintliche »Frontwechsel«.

Als Identitätseinflüsse werden in den Fallstudien nicht nur mittel- bis langfristig wirkende Faktoren berücksichtigt, wie beispielsweise Gruppenbildungsprozesse, welche sich etwa aus religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit und Abgrenzung ergeben, sondern auch Faktoren, die unmittelbar (und kurzfristig) den Status der Anführer betreffen, so zum Beispiel Prestigeerhalt und Prestigegewinn oder Machterhalt und Machtgewinn. Die vorgenommenen Betrachtungen analysieren zudem die Ausstrahlung der jeweiligen Führungspersönlichkeiten – und zwar hinsichtlich der Fähigkeit, ihre Gefolgschaft an die eigene Person bzw. das eigene Schicksal zu binden und so für die eigenen Ziele zu vereinnahmen.

Als alternative bzw. zusätzliche Faktoren kommen neben langfristig wirksamen strukturellen Faktoren (wie etwa das beschriebene »koloniale Erbe«) insbesondere die Einflüsse externer staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure in Betracht. Letztere erscheinen besonders relevant, denn es sind vielfach internationale Rahmenbedingungen, Kooperationen oder Allianzen, welche die Finanzierung und Aufrechterhaltung von Gewaltmärkten oder Gewaltoligopolen erst ermöglichen. In der Tat haben externe Einflüsse oftmals die Anreize für die im Sudan aufeinander treffenden Gewaltakteure verstärkt, sich in ihrem Handeln vorwiegend von ökonomisch-strategischen Eigeninteressen leiten zu lassen. Zu nennen sind hier das Vorgehen der im Südsudan operierenden Erdölunternehmen, der Regierungen ihrer Herkunftsländer, aber auch der internationalen Hilfsorganisationen (vgl. dazu u. a. Lewis 2004).

Bei einer Verallgemeinerung der Ergebnisse ist zweifellos Vorsicht angebracht. Die angewandte Vorgehensweise hat es zwar ermöglicht, Veränderungen des Sicherheitsniveaus zu erfassen und zu analysieren. Dennoch empfiehlt es sich, diese Resultate durch regional kleinteiligere Analysen abzugleichen, um damit zu überprüfen, ob Identitäts- oder Legitimitätseinflüssen nicht doch eine größere Bedeutung zufällt, als die hier präsentierten Ergebnisse glauben machen. Grundsätzlich vielversprechend erscheint diesbezüglich eine erweiterte Kombination von ethnologischen und politikwissenschaftlichen Herangehensweisen. Die Erforschung regionaler Gewaltdynamiken sollte sich weniger an offiziellen



Staatsgrenzen orientieren, sondern zunehmend auch grenzüberschreitende Gebiete in den Blick nehmen. Sowohl die enge Verwobenheit zwischen der Gewalteskalation in der Region westlicher Sudan, östlicher Tschad und Zentralafrikanische Republik als auch in Südsudan, Norduganda und angrenzendem Kongo legen eine zusammenhängende Betrachtung nahe. Dieser Ansatz bedarf weiterer methodischer, theoretischer wie auch empirischer Erschließung.

## Literatur

- Ali, Ali Abdel Gadir/Elbadawi, Ibrahim A./El-Batahani, Atta (2005): »Sudan's Civil War. Why Has It Prevailed for So Long?«. In: Paul Collier/Nicholas Sambanis (Hg.), *Understanding Civil War. Evidence and Analysis, Volume 1: Africa*, Washington D. C.: The World Bank, S. 193-219.
- Biersteker, Thomas J. (2002): »State, Sovereignty and Territory«. In: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hg.), *Handbook of International Relations*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, S. 157-176.
- Buchanan, James (1965): »An Economic Theory of Clubs«. *Economica* 32, S. 1-14.
- Chesterman, Simon/Ignatieff, Michael/Thakur, Ramesh (2005): »Introduction: Making States Work«. In: dies. (Hg.), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Tokio/New York/Paris: United Nations University Press, S. 1-10.
- Chojnacki, Sven (2003): »Internationale Beziehungen«. In: Sven Chojnacki/Wolfgang Eberwein/Andreas Mehler (Hg.), *Sich kreuzende Blickwinkel auf innerstaatliche Gewalt und Krisenprävention. Ein Workshopbericht*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 8-10.
- Chojnacki, Sven (2004): *Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel der Kriegsförmigkeiten? Der Bürger im Staat* 54, Nr. 4, S. 197-204.
- Chojnacki, Sven (2006): »Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme«. In: Anna Geis (Hg.), *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-74.
- Clapham, Christopher (2004): »The Global-Local Politics of State Decay«. In: Robert I. Rotberg (Hg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, S. 77-93.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke/Söderbom, Måns (2004): »On the Duration of Civil War«. *Journal of Peace Research* 41, Nr. 3, S. 253-273.
- Einsiedel, Sebastian von (2005): »Policy Responses to State Failure«. In: Simon Chesterman/Michael Ignatieff/Ramesh Thakur (Hg.), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Tokio/New York/Paris: United Nations University Press, S. 13-35.

- Elwert, Georg (1997): »Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt«. In: Trutz von Trotha (Hg.), *Soziologie der Gewalt*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37, S. 86-101.
- Elwert, Georg (1998): »Gewalt als inszenierte Plötzlichkeit«. In: Jan Koehler/Sonja Heyer (Hg.), *Anthropologie der Gewalt. Chancen und Grenzen der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung, S. 1-7.
- Elwert, Georg (1999): »Markets of Violence«. In: Georg Elwert/Stephan Feuchtwang/Dieter Neubert (Hg.), *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts*, Sociologus, Beiheft 1, S. 85-102.
- Elwert, Georg (2001): »The Command State in Africa. State Deficiency, Clientelism and Power-locked Economies. In: Steffen Wippel/Inse Cornelssen (Hg.), *Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität*, Bonn/München/London: Weltforum Verlag, S. 419-452.
- Elwert, Georg (2003): »Intervention in Markets of Violence«. In: Jan Koehler/Christoph Zürcher (Hg.), *Potentials of Disorder*, Manchester/New York: Manchester University Press, S. 219-242.
- Fearon, James D. (2004): »Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?«. *Journal of Peace Research* 41, Nr. 3, S. 275-301.
- Fluehr-Lobban, Carolyn (1991): »Islamization in Sudan: A Critical Assessment«. In: John O. Voll (Hg.), *Sudan. State and Society in Crisis*, Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, S. 71-89.
- Geis, Anna (2006): »Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse«. In: dies. (Hg.), *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden: Nomos, S. 9-43.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Science*, Cambridge / London: MIT Press.
- Grono, Nick (2006): »Briefing – Darfur: The International Community's Failure to Protect«. *African Affairs* 105, Nr. 421, S. 621-631.
- HRW (2003): *Sudan, Oil and Human Rights*, Brüssel/London/New York/Washington D. C.: Human Rights Watch.
- HSBA (2006): *Persistent Threats. Widespread Human Insecurity in Lakes State, South Sudan, since the Comprehensive Peace Agreement*, Sudan Issue Brief Nr. 1 (September 2006), Genf: Sudan Human Security Baseline Assessment.
- HSBA (2007): *A Widening War around Sudan. The Proliferation of Armed Groups in the Central African Republic*, Sudan Issue Brief Nr. 5 (Januar 2007), Genf: Sudan Human Security Baseline Assessment.
- ICG (2006a): *To Save Darfur*, ICG Africa Report Nr. 105, Nairobi/Brüssel: International Crisis Group.
- ICG (2006b): *Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead*, ICG Africa Report Nr. 106, Nairobi/Brüssel: International Crisis Group.

- Johnson, Douglas H. (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- Jung, Anne (2004): »Ein Alptraum im Wachzustand. Zur Transformation afrikanischer Bürgerkriege«. ISW-Report 58, Institut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung München e. V., S. 23-25.
- Keen, David (2000): »Incentives and Disincentives for Violence«. In: Mats Berdal/David M. Malone (Hg.), *Greed & Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, S. 19-41.
- Khalid, Mansour (1990): *The Government They Deserve: the Role of the Elite in Sudan's Political Evolution*, London and New York: Kegan Paul International.
- Khalid, Mansour (2003): *War and Peace in Sudan. A Tale of Two Countries*, London/New York/Bahrain: Kegan Paul Limited.
- Klimisch, Jan-Thilo (2006): *Dynamik von Gewaltmärkten und Gewaltoligopolen im Sudan. Heuristische Analyse regionaler Veränderungen des Sicherheitsniveaus anhand von drei Fallstudien*, Diplomarbeit, Berlin: Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Lewis, Scott (2004): *Rejuvenating or Restraining Civil War. The Role of External Actors in the War Economies of Sudan*, paper 37, Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Marks, Joshua (2007): *Border in Name only: Arms Trafficking and Armed Groups at the DRC-Sudan Border*, Genf: Small Arms Survey.
- Mehler, Andreas (2002): »Structural Stability: Meaning, Scope and Use in an African Context«. *Afrika-Spectrum* 37, Nr. 1, S. 5-23.
- Mehler, Andreas (2003): *Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?*, Focus Afrika – IAK-Diskussionsbeiträge 22, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Mehler, Andreas (2004): »Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara«. *Nord-Süd aktuell* 18, Nr. 3, S. 539-548.
- Mehler, Andreas (2005): »»Gewaltoligopole« und »Sicherheit als kollektives Gut – Konzeptionelle Überlegungen (mit Illustrationen aus Westafrika)«. In: Matthias Basedau/Hanspeter Mattes/Anika Oettler (Hg.), *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*, Hamburg: Deutsches Übersee Institut, S. 193-208.
- Norling, Torgeir (2006): »Researching Peace in a Country Divided«. *Global Knowledge* 1, S. 46-49.
- Öhm, Manfred (2006), *Sudan: Politischer Übergang ohne Machtwechsel*, FES-Analyse, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Peter, Marina (2004): *Sudan, aus der Reihe: Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse im Auftrag des Deutschen Entwicklungsdienstes und der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Juni 2004.

- Prunier, Gérard/Gisselquist, Rachel (2003): »The Sudan: A Successfully Failed State«. In: Robert I. Rotberg (Hg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge: The World Peace Foundation / Washington D.C.: Brookings Institution Press, S. 101-127.
- Rahmenantrag SFB 700 (2005): Antrag auf Einrichtung und Förderung des Sonderforschungsbereichs 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?«.
- Reno, William (1999): *Warlord Politics and African States*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Risse, Thomas (2005): »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. »Failed States« werden zum zentralen Problem der Weltpolitik«. *Internationale Politik* 60, Nr. 9, S. 6-12.
- Sambanis, Nicholas (2005): »Conclusion: Using Case Studies to Refine and Expand the Theory of Civil War«. In: Paul Collier/Nicholas Sambanis, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis, Volume 1: Africa*, Washington D. C.: The World Bank, S. 303-334.
- Schlichte, Klaus (2005): *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Schneckener, Ulrich (2004): »States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit«. In: ders. (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 5-27.
- Tetzlaff, Rainer (1993): *Staatswerdung im Sudan. Ein Bürgerkriegsstaat zwischen Demokratie, ethnischen Konflikten und Islamisierung*, Münster/Hamburg: Lit Verlag.
- Tetzlaff, Rainer (1998): »Demokratisierungsanläufe im Sudan – Ein Fall von Selbstblockierung durch eine politische Klasse«. In: Gunter Schubert/Rainer Tetzlaff (Hg.), *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*, Opladen: Leske & Budrich, S. 297-329.
- Tull, Denis M. (2005): *Der Sudan nach dem Naivasha-Friedensvertrag. Noch kein Anlass zur Euphorie*, SWP-Aktuell 1, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- UNDP (1994): *Human Development Report 1994*, New York: United Nations Development Programme
- Waal, Alex de (2005): »Who are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement«. *African Affairs* 104, Nr. 415, S. 181-205.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Studienausgabe, 5. rev. Aufl., Tübingen: Mohr.
- Wiedemann, Charlotte (2006): »Zum Frieden verdammt«. *Die Zeit* v. 23. März 2006, S. 17-20.
- Wirz, Albert (1982): *Krieg in Afrika – Die nachkolonialen Konflikte in Nigeria, Sudan, Tschad und Kongo*, Wiesbaden: Steiner.

- Wolf, Klaus Dieter/Hellmann, Gunther (2003): »Die Zukunft der Internationalen Beziehungen in Deutschland«. In: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 577-603.
- Woodward, Peter (1990): *Sudan 1898-1989. The Unstable State*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Zürcher, Christoph (2005): »Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit«. *Internationale Politik*, 60, 9, S. 13-22.
- Zürcher, Christoph/Gosztonyi, Kristof/Graubner, Cornelius/Klimisch, Jan-Thilo (2004): *The Future of Intervention: Intervention, Legitimacy and the Reconstruction of Statehood*, Discussion Paper, vorgestellt beim Blankensee-Colloquium in Berlin & Blankensee, 16.-18. Juli 2004.
- Zürcher, Christoph/Schneckener, Ulrich (2005): *Transnationale Kooperationspartnerschaften und die Gewährleistung von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Projektvorstellung des Teilprojektes C1 des Sonderforschungsbereichs »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?«.



## »Governance Without Government« – Politische Ordnung im Osten der DR Kongo

---

CORINNA JENTZSCH

Auch ohne *Government* ist *Governance* möglich.<sup>1</sup> Fälle wie der Osten der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) Ende der neunziger Jahre zeigen, dass in »zerfallen(d)en Staaten« – entgegen den Assoziationen des Begriffs – vielfältige Formen politischer Ordnung bestehen. Durch den Zerfall hierarchisch geordneter, staatlicher Institutionen und durch die Bildung von dezentralen, substaatlichen Gruppen treten lokale Akteure in den Vordergrund, die politische Steuerung ausüben (Zartman 1995; SFB 700 2005). Das staatliche Gewaltmonopol wird durch »Gewaltoligopole« (Mehler 2003, 2004; eigene Hervorhebung) ersetzt. Private, kommodifizierte und kommunale Herrschaftsausübung, Sicherheitsleistung und Wohlfahrtsversorgung erhalten eine besondere Bedeutung. Politische Institutionen zerfallen nicht, sondern erfahren eine Verlagerung: »»Warlordism« and incumbent rulers' intentional destruction of institutions are examples of debureaucratization and shifts in political forms, rather than »state of decay« in the sense of abjuring any institutionalization of political authority« (Reno 1995: 9; zitiert in Duffield 2001: 175).

Der Staat wird als Gestalter politischer Ordnung zu einem Akteur unter vielen. Lokale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), Kirchen und Selbsthilfegruppen füllen die Lücken staatlicher

---

1 Der Titel des Beitrags, *Governance Without Government*, ist angelehnt an das vielfach zitierte Werk von Rosenau und Czempel (1992), das *Governance*-Prozesse auf internationaler Ebene betrachtet und in dem *Governance* als ein »system of rule« begriffen wird, welches vielfältige Regulationsstrukturen aufweist, die sich einer einheitlichen Steuerung entziehen (vgl. auch Mayntz 2004).

Ordnung. *Warlords* (politische Führungspersönlichkeiten, die durch Rückgriff auf bewaffnete Zivilisten Macht ausüben und sich durch die Einbindung in globale Wirtschaftsnetzwerke finanzieren), Milizen (meist ehemalige staatliche Kampfverbände), private Söldner und Schmuggler konkurrieren um die Ausübung militärischer und politischer Macht (Hills 1997; Reno 1998). Diese Form der Substitution staatlicher Institutionen ist kein neues Phänomen, sondern bildet ein historisches Muster, das sich synchron zum Kollaps staatlicher Ordnung durchsetzt: »Given the collapse of state control, warlords represent an attempt to reestablish stability within anarchy« (Jackson 2003: 147).

In diesem Beitrag setze ich mich mit dem Puzzle der Stabilität in »Räumen begrenzter Staatlichkeit«<sup>2</sup> auseinander und frage nach den *Bedingungen*, unter denen lokale Gewaltakteure<sup>3</sup> *politische Ordnung* schaffen. Im Gegensatz zum Fokus auf die *Unordnung* gegenwärtiger substaatlicher Kriege eröffnet die Untersuchung politischer Ordnung in zerfallen(d)en Staaten eine Perspektive auf sozio-ökonomische Dynamiken und »neue« Ordnungen jenseits des Staates. Sie unterstreicht die Folgen neuer, außer- oder substaatlicher Legitimitätsmuster und verdeutlicht die Bedeutung von Gewalt für die Schaffung politischer Ordnung. Ziel ist ein besseres Verständnis der Transformation lang anhaltender, bewaffneter Konflikte sowie der spezifischen Konditionen für Wiederaufbauprozesse in Regionen mit fragmentierten, unterschiedliche Niveaus erreichenden, politischen Ordnungen.

Um Friedensprozesse erfolgreich zu machen, gilt es, lokale Dynamiken zu verstehen (Vlassenroot/Raeymaekers 2005). Dies verdeutlicht Karl W. Deutschs (1965: xii) These: Wenn Kriege effektiv gelöst werden sollen, müssen sie erst verstanden werden – hier insbesondere ausgehend von der Mikroebene.

Dazu dient im Folgenden eine explorative Fallstudie von zwei Rebellen Gruppen in den Kivu-Provinzen der DR Kongo. Zunächst soll aber auf den begrifflichen Rahmen »politische Ordnung«, auf das methodi-

---

2 Räume begrenzter Staatlichkeit verstehe ich als schwache, zerfallende, bis hin zu zerfallenen, kollabierten Staaten »weak, failing, failed, collapsed states« (Schneckener 2004: 15f.; Rotberg 2004; Zartman 1995), in denen keine »effektive Gebietsherrschaft« mehr gewährleistet werden kann (SFB 700 2005: 27).

3 Da eine Vielzahl an Begriffen für die jeweiligen Akteure besteht und in diesen Begriffen bereits bestimmte Charakteristika der jeweiligen Akteure impliziert sind (Bathia 2005), schließe ich mit dem Begriff der lokalen Gewaltakteure all diejenigen substaatlichen (und auch staatlichen) Akteure ein, deren grundsätzliches Merkmal die Verfügung über Gewaltmittel und ihr (zweckrationaler) Einsatz zur Durchsetzung eigener ökonomischer, politischer und sozialer Ziele ist (Mehler 2004: 11).



sche Vorgehen sowie auf relevante Debatten in der Literatur eingegangen werden.

## **Begrifflicher Rahmen**

Politische Ordnung wird in diesem Beitrag verstanden als »*degree of government*« (Huntington 1968). Huntingtons normative Perspektive des liberalen Staates als vollendete Form von Regierung ersetze ich jedoch mit einer analytischen Perspektive, die erlaubt, auch vormoderne, nicht-staatliche Formen der politischen Herrschaftsausübung, der Formulierung von Repräsentationsansprüchen und nicht formalisierter Auswirkungen herrschaftlicher Regelungen zu untersuchen (vgl. Weber-Schäfer 1992: 765). Herrschaft verstehe ich, angelehnt an Max Weber, als legitimierte Machtausübung. Legitimation von Herrschaft fasse ich weit im Sinne von Herrschaft als »*right to speak and to act because of [...] position or standing*« (Lincoln 1994, zitiert in Barnett 2001: 56). Diesen Status erlangen Akteure, indem sie ihre Herrschaft über ein bestimmtes Gebiet gegenüber Konkurrenten sichern, ökonomische und politische Netzwerke kontrollieren, eine eigene Verwaltungsstruktur aufbauen, die Bevölkerung in politische Entscheidungen einbinden und öffentliche Güter bereitstellen.

Die durch diese Akteure geschaffenen Formen politischer Ordnung weisen eine besondere Funktionslogik auf. Als inklusive Gebilde ersetzen die von lokalen Gewaltakteuren geschaffenen Formen politischer Macht die vorherigen sozialen Bezüge. Als exklusive Gebilde grenzen sich diese Formen von konkurrierenden Ordnungen ab und werden zu einer lokalen oder regionalen, aber keiner staatlichen Autorität. Politische Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit wirkt gleichzeitig integrativ und fragmentierend und verhindert den (Wieder-)Aufbau einer kohärenten staatlichen Ordnung.

## **Methodisches Vorgehen**

Angelehnt an das Plädoyer von Michael Barnett (2001), die »*territorial trap*« der Internationalen Beziehungen zu überwinden, und den Empfehlungen Koen Vlassenroods und Timothy Raeymaekers (2005), analysiert dieser Beitrag globale Entwicklungen auf der Basis einer explorativen, induktiven lokalen Einzelfallstudie. Die relativ offene Forschungsfrage erlaubt im Sinne einer »*logic of discovery*« (Bennett 2000: 3) das Generieren von Hypothesen. Die Hypothesen beziehen sich auf Mechanismen

(d. h. das Gerüst zusammenhängender kausaler Beziehungen, George/Bennett 2005: 136), die den Wandel des Niveaus politischer Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit bedingen. Zwischenmenschliche Beziehungen (interpersonale Mechanismen, vgl. Tilly 2003) bilden den Mittelpunkt der Analyse; externe Effekte (Umweltkatastrophen u. ä.) und kognitive Bedingungen (Änderungen individueller und kollektiver Wahrnehmungen) werden ausgeblendet.

Die abhängige Variable bildet die politische Ordnung, verstanden als Mechanismus des »community building« (Reno 2005), d. h. ein Ausbalancieren von Exklusion, der Abgrenzung gegenüber anderen Gemeinschaften, und Inklusion, der Integration einer Gemeinschaft. Politische Ordnung untersuche ich anhand von Herrschaft (Gebietsherrschaft, Gewaltmonopol, Verwaltungsstrukturen) und Repräsentation (Einbindung der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen, Bereitstellung der öffentlichen Güter Verwaltung, Sicherheit, Ressourcen). Als unabhängige Variablen betrachte ich Mittel und Ressourcen, die aus den Beziehungen unter Eliten und zwischen Elite und Zivilbevölkerung hervorgehen (Durchsetzung gegenüber konkurrierenden Gewaltakteuren, Zielsetzung und Organisation, Rekrutierung, Einbindung in Netzwerke, interne und externe Allianzen, soziale Anbindung an eine Gruppe, Identifikation mit traditionellen Werten).

Die Fallanalyse bezieht sich auf die Transformation politischer Ordnung in den Kivu-Provinzen der DR Kongo in der Zeit des zweiten Kongo-Krieges von 1998-2003. Die Rebellenbewegung *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) und die »traditionalen Krieger«, die *Mayi-Mayi*, spielen eine bedeutsame Rolle in der Gestaltung der politischen Ordnung und bieten sich als Vergleichsobjekte an, um das jeweilige Niveau politischer Ordnung zu bestimmen. Die Fallanalyse beruht auf der Analyse von Dokumenten, Studien und Zeitungsartikeln zu den Gewaltakteuren in der DR Kongo.

## **Politische Ordnung in aktuellen Debatten**

Die Frage der (Wieder-)Herstellung, Strukturierung und Umgestaltung politischer Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit erweckt zunehmendes wissenschaftliches Interesse (SFB 700 2005; Hyden 1999; Tull 2005). Dieses Interesse beruht auf der These, dass die Analyse alternativer Ordnungen Erkenntnisse über die Bestimmungsfaktoren gegenwärtiger substaatlicher Kriege liefert. Es haben sich drei zentrale Debattenstränge entwickelt, anhand derer sich Desiderata und Anschlussmög-

lichkeiten darlegen und auf deren Basis sich Arbeitshypothesen für die nachfolgende Fallanalyse entwickeln lassen.

### Defizitäre Staatlichkeit und Staatszerfall in Afrika

Die Debatte um defizitäre Staatlichkeit, vor allem in Afrika, ist durch zahlreiche Begriffe geprägt – »*weak states*« (Migdal 1988), »*quasi-states*« (Jackson 1990), »*failed states*« (Rotberg 2003; 2004) und »*collapsed states*« (Zartman 1995). All diese Begriffe weisen darauf hin, dass die jeweilige staatliche Ordnung nicht mehr existiert oder nur begrenzt fähig ist, bestimmte Funktionen von Staatlichkeit – die Erbringung von Herrschafts-, Sicherheits- und Wohlfahrtsleistungen (Schneckener 2004) – zu erfüllen. Private Akteure übernehmen staatliche Aufgaben, wodurch die kommodifizierte und kommunale Bereitstellung von öffentlichen Gütern in den Vordergrund tritt (Schlichte/Wilke 2000).

Die Konzentration auf die dem europäischen Staatsmodell entsprechenden Funktionen von Staatlichkeit ist jedoch umstritten. Die Annahme des Zerfalls dieser Funktionen sowie die dem europäischen Staatsmodell entsprechende analytische Trennung von öffentlich und privat kann die Realität der Staatlichkeit in Afrika nicht erfassen. Die Beschäftigung mit alternativen Formen politischer Ordnung ist in der Feststellung begründet, dass der Staat nicht die einzige, historisch älteste und wahrscheinlichste Form politischer Herrschaftsausübung ist (Engel/Mehler 2005: 92). Jennifer Milliken und Keith Krause weisen darauf hin, »*that the puzzle is not how and why they [states] may fail, but how and why they exist or persist at all*« (Milliken/Krause 2002: 763). Christopher Clapham (1998b) spricht sich daher auch gegen eine Dichotomie von Einheiten, die Staaten sind, und solchen, die es nicht sind, aus. Im Sinne eines relativen Konzepts (»*degrees of statehood*«) können Staaten schwerwiegende Defizite bei der Erfüllung des formalen Anspruchs der Staatlichkeit aufweisen, während nicht-staatliche Einheiten Attribute aufweisen können, die normalerweise mit souveräner Staatlichkeit in Verbindung gebracht werden.

Die Funktionslogik in Räumen, in denen nicht-staatliche Akteure Steuerung ausüben, ist mit herkömmlichen staatszentrierten Ansätzen kaum zu untersuchen. Durch die enge Verzahnung von Quasi-Staatlichkeit und eigener Ordnungsdynamik beruht politische Herrschaft in der »Dritten Welt« »auf der widersprüchlichen Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Herrschaftslogiken, die mit den Kategorien üblicher staats-theoretischer Ansätze nicht hinreichend erfasst werden können« (Schlichte/Wilke 2000: 361). Die für den Westen typische »formalisierte, regulierte Öko-

nomie« der bürokratischen Beziehungen und die »informelle‘ Ökonomie« der sozialen Beziehungen bestimmt die Tauschlogik in den Staaten der »Dritten Welt«. Korruption und Patronagesysteme haben ihren festen Platz in der formalen Ökonomie und können nicht von ihr getrennt betrachtet werden (Bayart et al. 1999). Schwache Staatlichkeit ist daher nicht gleichzusetzen mit dem Verlust staatlicher Macht: »*What appears as state weakness is actually an important instrument of political regulation for political leaders, namely to provide local clients with access to resources*« (Tull 2005: 223; vgl. Hibou 1999). Die Kontrolle über Ressourcen und lokale Patronagenetzwerke ermöglicht politischen Eliten die Aufrechterhaltung einer, wenn auch von den konventionellen Vorstellungen abweichenden, politischen Ordnung (Tull 2005: 257).

Staatszerfall ist auf diese Weise ein relatives Konzept. *Zerfallen(d)e* Staaten bergen nicht nur die Existenz eigener Formen von Ordnung, sondern auch eine besondere Integration verschiedener Funktionslogiken. Ob diese Ordnungen die *formalen* Kriterien europäischer Staatsmodelle erfüllen, ist aus dieser Perspektive zweitrangig.

### **Kriegsökonomien und private Sicherheit in substaatlichen Kriegen**

In der Friedens- und Konfliktforschung haben sich zwei große Debattenstränge hinsichtlich der entstehenden Ordnungsstrukturen in substaatlichen Kriegen herausgebildet. Die Debatte um den Zusammenhang von Gewalt und Staatszerfall sowie die Debatte zu »neuen« Formen des Konfliktaustrags (Kaldor 1999; Münkler 2002)<sup>4</sup> verbinden sich im Begriff des *Warlords*, dem es im Krieg nicht um die Verteidigung politischer, sondern ökonomischer Interessen geht.

Besondere Aufmerksamkeit erhält die Tatsache, dass lokale Gewaltakteure in weltwirtschaftliche Verflechtungen eingebunden sind und politische durch ökonomische Kalküle verdrängt werden; meist unter dem Stichwort der Kriegsökonomie (Jean/Rufin 1996; Keen 1998; Berdal/Malone 2000), der Gewaltökonomie (Spelten 2004) oder der politi-

---

4 Der Begriff der »neuen Kriege« bezieht sich auf den Formwandel des Kriegs, der in gegenwärtigen, vor allem innerstaatlichen Kriegen zu beobachten ist. Eine Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten ist nicht mehr möglich, nicht-staatliche Akteure und eine asymmetrische Kriegführung kennzeichnen das Kriegsgeschehen. Wie jedoch zunehmend argumentiert wird, sind dies Merkmale, die nicht erst mit den »neuen Kriegen« auftauchen, sondern auch in früheren Kriegen zu beobachten sind (vgl. für einen Überblick Schlichte 2002).

schen Ökonomie des Krieges (Le Billon 2003). Vor dem Hintergrund eines rationalistischen Akteursverständnisses wird Krieg nach diesen Autoren durch individuelles ökonomisches Gewinnstreben und Profitmaximierung bestimmt. Krieg gilt als Fortführung der Ökonomie mit anderen Mitteln und Rebellen wie Regierungen tragen zur Reproduktion der Beweggründe für die Kriegsführung bei (Keen 1998: 17). Krieg folgt nicht einer destruktiven, sondern einer produktiven Logik.

Zum anderen steht das nicht-staatliche Angebot von Sicherheitsleistungen im Vordergrund. Dies unterwandert das staatliche Gewaltmonopol und schafft substaatliche Herrschaftsbereiche (Kaldor 1999; Münkler 2002). Schafft es der Staat nicht mehr, Sicherheit als öffentliches Gut zu gewährleisten, bieten private Akteure Sicherheit bspw. gegen Schutzgelder, also als *privates*, kommerzielles Gut an (Paes/Aust 2003: 1230). Gewaltmonopole werden ersetzt durch »Gewaltoligopole«, welche die Gewalthandlungen im Vergleich zu Gewaltpolypolen für einen bestimmten Teil der Bevölkerung auf ein gewisses Maß reduzieren (Mehler 2004).<sup>5</sup> Die Existenz von *Private Military Companies* (PMCs), Söldnern, *Warlords* und Milizen begrenzt und delegitimiert die staatliche Macht, da sie allein nicht mehr für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen kann.

In diesen Debatten hat die Figur des *Warlords* eine prominente Position eingenommen (Riekenberg 1997; Hills 1997; Jackson 2003; Reno 1998). *Warlords* sind klanbasierte oder politische Führungspersönlichkeiten, die durch Rückgriff auf bewaffnete Zivilisten Macht ausüben (Hills 1997). Als machtvolle Individuen oder *Big Men* sichern sie mithilfe ihrer eigenen Privatarmeen (Milizen) das Gewaltmonopol über ein bestimmtes Gebiet, um Schutzzölle eintreiben und Ressourcen ausbeuten zu können. Die private Herstellung von Sicherheit und die Einbettung in eine regionale und globale Kriegswirtschaft sind zentrale Merkmale der Figur des *Warlords* (Reno 1998).<sup>6</sup> Die Schutzleistung gegenüber der Bevölkerung ist nur ein Mittel zur Erreichung ökonomischer Zwecke, denn im Vergleich zu den Akteuren, die in China zu Beginn des 20. Jahrhunderts diesen Titel getragen haben, zielen die gegenwärti-

5 Andreas Mehler definiert Gewaltoligopole als »distribution of means of violence to a limited number of violence actors/protectors« und als »fluctuating number of partly competing, partly co-operating actors of violence of different quality« (Mehler 2004). Gewaltoligopole werden bestimmt durch Arrangements mit anderen Gewaltakteuren, durch einen dominanten Akteur oder ständigen Wettbewerb und beziehen sich entweder auf ein bestimmtes Gebiet, eine bestimmte Funktion oder ein bestimmtes Zeitfenster, in dem Sicherheit gewährleistet wird.

6 Die Schärfe der Bezeichnung »*Warlord*« ist jedoch genauso umstritten wie der Mehrwert ihrer Verwendung (Hills 1997: 39).

gen *Warlords* nicht auf die Substitution der staatlichen Ordnung und streben nicht nach politischer Legitimität (Hills 1997: 37), sondern etablieren sich als Parallelstrukturen (Clapham 1998a: 7).

Es zeigt sich, dass substaatliche Gebilde in der Literatur zu den »neuen« Kriegen als kurzfristig und temporär aufgefasst werden und dass die Dominanz von *Warlords* eher als Moment des Zerfalls, denn als Ordnung stabilisierender Faktor betrachtet wird. Die Begriffe »*Warlord*« und »*Terrorist*« werden zur Delegitimierung der jeweiligen Akteure gebraucht (vgl. Hills 1997: 39; Mackinlay 2000: 60); die Begriffsbildung ist nicht kennzeichnend, sondern konstitutiv (vgl. Bathia 2005).

### Transformation sozialer und politischer Ordnung

Debattenbeiträge zur Transformation sozialer und politischer Ordnung in substaatlichen Kriegen legen ihren Fokus besonders auf Legitimationsprozesse lokaler Gewaltakteure. Die Debatte um die Ökonomisierung des Krieges legt nahe, dass der Einsatz bzw. die Androhung von Gewalt der Durchsetzung kurzfristiger, individueller ökonomischer Interessen der Gewaltakteure dient (vgl. Berdal/Malone 2000; Collier/Hoeffler 2000; Mustapha 2002). Empirische Beispiele aus Nigeria (Reno 2005), Angola (Bakonyi/Stuvøy 2005), DR Kongo (Tull 2003; Tull 2005) und Uganda (Kasfir 2005) zeigen jedoch, dass die Bildung ökonomischer Netzwerke stets auch eine politisch-soziale Komponente hat (Duffield 2001).<sup>7</sup> Ohne ein gewisses Maß an Stabilität und ohne eine loyale Gefolgschaft können die lokalen Gewaltakteure ihre ökonomischen Interessen nicht verfolgen (Jackson 2003).

Um dem Eindruck der Willkür, der »neuen Barbarei« (Kaplan 1994) und des Chaos eine neue Lesart entgegenzusetzen, sprechen neuere Forschungsarbeiten nicht mehr von der Herausbildung von »*complex political emergencies*«, sondern von der Existenz von »*emergent political complexes*« (Duffield 2001), »*centres of profit, power, and protection*« (Keen 1998; Vlassenroot/Raeymaekers 2005), »parastaatlichen Herrschaftszentren« (Trotha 2000: 271), von *Warlords* als »*embryonic forms of government*« (Jackson 2003) sowie von der Entstehung neuer Ordnungen durch die »*instrumentalization of disorder*« (Chabal/Daloz 1999). In diesen Beiträgen wird anerkannt, dass lokale Gewaltakteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit soziale und politische Ordnung neu strukturieren. Ein angemessenes Verständnis der »neuen Kriege« ist nicht durch eine staatszentrierte Analyse oder durch die Reduktion auf zwei Konfliktursachen (*Greed* und *Grievance*) möglich. Vielmehr muss

---

7 Im Sinne einer politischen Ökonomie des Konflikts (vgl. Aust 2001).

der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols und die Entstehung alternativer Formen politischer Ordnung in Betracht gezogen werden (Engel/Mehler 2005).

In Räumen begrenzter Staatlichkeit, in denen die Legitimität von Herrschaft gewaltsam umkämpft ist, bilden sich exklusive Herrschaftsformen (Engel/Mehler 2005; vgl. Duffield 2001: 170). Der »*Deterritorialisierung*« durch Krieg und Gewalt begegnen die Gewaltakteure mit einer auf Gewalt basierenden »*Reterritorialisierung*« (Engel/Mehler 2005: 94). Die entstehenden (Gewalt-)Ordnungen können auf einer Skala der Institutionalisierung angesiedelt werden (Bakonyi/Stuvøy 2005). Je dezentraler die Gewaltakteure organisiert sind, desto wahrscheinlicher ist die Herausbildung eines *Warlord*-Systems, das ein geringes Niveau an Institutionalisierung aufweist. Gewaltakteure, die hierarchisch organisiert sind, neigen dagegen dazu, quasi-staatliche Systeme aufzubauen, die stärker institutionalisiert sind. Die »*Reterritorialisierung*« kann zusätzlich transnationalen Charakter haben, d.h. die neuen Formen von politischer Ordnung lassen staatliche Grenzen und staatliche Herrschaftsformen unbeachtet (Duffield 2001: 163). Interne und externe Akteure verbinden sich in »*transboundary formations*«, wodurch vielfältige Formen politischer Ordnung und Herrschaft geschaffen, transformiert oder zerstört werden (Latham/Kassimir/Callaghy 2001).

Die Debatte um die sozialen und politischen Dimensionen des Handelns von Gewaltakteuren in zerfallen(d)en Staaten deutet auf die besondere Form der Ordnung hin, die durch die Aneignung des Gewaltmonopols in einer bestimmten Region und den Ersatz bestehender sozialer Bezugssysteme durch diese (lokalen) Gewaltakteure entsteht.

## Arbeitshypothesen

Aus der Literaturübersicht ergeben sich verschiedene Anknüpfungspunkte für den vorliegenden Beitrag. Die Debatte zu defizitärer Staatlichkeit macht deutlich, dass – da nicht immer von Staaten im Sinne des europäischen »Modells« ausgegangen werden kann – alternative politische Ordnungen untersucht werden müssen. Die Kriegsökonomie-Literatur zeigt, dass Krieg nicht nur einer destruktiven, sondern auch einer produktiven Logik folgt. Die Diskussion um private Sicherheit betont die Bedeutung lokaler privater Akteure, welche durch die Erbringung von staatlichen Leistungen (in diesem Falle Sicherheit) die Legitimität staatlicher Autorität (weiter) begrenzen. Beiträge zur Transformation sozialer und politischer Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit belegen, dass es in zerfallen(d)en Staaten nicht nur um die Ausbeutung ehemals staatlicher Ressourcen geht, sondern auch um die Durch-

setzung politischer Macht, was bedeutet, dass die Gewaltakteure die Bevölkerung von ihrer Herrschaftsleistung überzeugen müssen.

- Für die Schaffung politischer Ordnung ist die Übernahme des Gewaltmonopols bzw. der Aufbau eines Gewaltoligopols von besonderer Bedeutung. Wenn die Gewaltakteure keine militärischen Gefahren erwarten oder ein Patt zwischen ihnen und den anderen Gewaltakteuren besteht, dann werden sie eine Verwaltungsstruktur aufbauen und Partizipationsmöglichkeiten schaffen (*Partithypothese*) (Schlichte 2005; Tull 2005: 101).
- Der Aufbau von exklusiven Herrschaftssphären ist bestimmt durch die Auseinandersetzung mit anderen Gewaltakteuren um politische und ökonomische Ressourcen (vgl. Le Billon 2003; Reno 2005). Je mehr die Gewaltakteure auf lokale Ressourcen (im Gegensatz zur finanziellen Unterstützung von Nachbarstaaten o.ä.) vertrauen, desto abhängiger sind sie von der lokalen Bevölkerung und desto eher bemühen sie sich um die Schaffung politischer Ordnung auf der lokalen Ebene (*Lokalisierungshypothese*).
- Zur Begründung ihrer Herrschaft müssen lokale Gewaltakteure die Kontrolle über Sicherheit und Unsicherheit ausüben. Ihre Regulation von Konflikten, Pflicht zur Gewaltanwendung und »Richtigkeit« der Gewalt wird nur legitimiert, wenn sie für die Wiederkehr von Gewaltsituationen sorgen, in denen die Bevölkerung in Gefahr ist (*Unsicherheitshypothese*) (Riekenberg 1997).
- Um langfristig ihre Macht in bestimmten Gebieten zu sichern, müssen lokale Gewaltakteure ihre Macht symbolisch untermauern, einen ideologischen Rahmen schaffen, Partizipation ermöglichen<sup>8</sup> und auf diese Weise bestehende soziale Bezüge instrumentalisieren oder ersetzen. Wenn lokale Gewaltakteure lokale Reziprozitätssysteme dominieren, erhalten sie eine größere soziale Kontrolle über junge, bewaffnete Männer und können über die Form der politischen Ordnung bestimmen (*Sozialisierungshypothese*) (Reno 2005).
- Räume begrenzter Staatlichkeit sind gleichzeitig von Integration und Fragmentierung gekennzeichnet. Je integrativer die entstehenden Formen von Ordnung auf lokaler Ebene sind und je stärker sie sich gegenüber konkurrierenden Ordnungen abgrenzen, desto eher ist die Bevölkerung von den lokalen Gewaltakteuren abhängig und desto geschlossenere politische Einheiten können die Gewaltakteure aufbauen (*Ex- und Inklusionshypothese*) (Duffield 2001).

---

8 Nach Elwert (1997) ist dies eine Strategie zur Schaffung einer zweiten Motivationsebene.



## Der Fall der Rebellengruppen in den Kivu-Provinzen der DR Kongo

Die Demokratische Republik Kongo gilt als Paradebeispiel eines zerfallenen(den) Staates. Unter dem früheren Diktator Mobutu Sese Seko wies der bis Mai 1997 Zaire benannte Staat bereits Zerfallserscheinungen auf. Dies begünstigte die Rebellion von 1996 (den »Marsch nach Kinshasa«) durch die *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL).<sup>9</sup> Der Erfolg des Anführers der AFDL, Laurent-Désiré Kabila, währte jedoch nicht lang. Motiviert durch Kabilas autokratische Herrschaft und seine Abwendung von den Verbündeten Uganda und Ruanda, bildeten sich neue Rebellengruppen.

Die Wiederholung des schnellen Marsches der AFDL nach Kinshasa durch die »Desillusionierten der ersten Befreiung« – Truppen aus der AFDL, der kongolesischen Armee, Ruandas und Ugandas – im August 1998 scheiterte jedoch. Der aus Mitgliedern der AFDL und der kongolesischen Armee neu gegründete RCD musste sich aufgrund der Verbündung Kabilas mit weiteren Nachbarstaaten und der fehlenden Unterstützung des RCD in der Bevölkerung auf die Sicherung der Machtbasis im Osten des Landes beschränken. Mit der Übernahme der lokalen Verwaltungsstrukturen und dem Aufbau politischer und militärischer Institutionen machte der RCD die Grenze zwischen den von ihm und den von der kongolesischen Regierung kontrollierten Gebieten zu einer anerkannten Gebietsgrenze, die später auch von der *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC) kontrolliert wurde (Weiss/Carayannis 2004: 126). Die starke Fremdbestimmung des RCD durch Ruanda, das im Osten der DR Kongo gegen die *Interahamwe*, die für den Genozid an den Tutsi 1994 verantwortlich gemacht wurden, kämpfte, verhinderte jedoch die Bildung einer nationalen Bewegung. Konflikte zwischen Uganda und Ruanda führten schließlich zur Zersplitterung des RCD im August 1999 in eine von Uganda (RCD-ML, *Mouvement de Libération*) und eine von Ruanda (RCD-Goma) unterstützte Gruppe.<sup>10</sup>

9 Tull (2005: 203) weist auf die fehlleitende Annahme hin, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter erst nach den Rebellionen von 1996 und 1998 erodiert sei (vgl. zu den Staatszerfallsprozessen während der Mobutu-Ära und den Anpassungsstrategien der kongolesischen Bevölkerung Wrong 2000).

10 Die Macht des RCD-Kisangani (später RCD-ML, *Mouvement de Libération*) und der Einfluss Ugandas bezogen sich auf Butembo-Beni (Region Grand Nord in Nord-Kivu) und die gesamte Provinz Orientale, während der RCD-Goma zusammen mit der ruandischen Armee die Gebiete Nyiragongo, Rutshuru, Masisi, Walikale (Nord-Kivu) und Idjwi, Kalehe, Kaba-

Konkurrierende Gewaltakteure wie die *Mayi-Mayi*, eine Vielzahl an lokal organisierten bewaffneten Gruppen junger Männer, die meist in ländlichen Gegenden die Kontrolle über Gebiete übernahmen, bremsten den RCD in seinem Bestreben, einen »Staat im Staate« zu repräsentieren.<sup>11</sup> Die am besten organisiertesten Gruppen der *Mayi-Mayi*, die auch über ihre ethnischen und geographischen Grenzen hinweg anerkannt wurden und von Training und Versorgung durch die *Forces Armées Congolaises* (FAC) profitierten, wurden angeführt von General Padiri und General Dunia (General Lokole) (International Crisis Group 2003b: 11). Die verschiedenen Gruppen der *Mayi-Mayi* gingen wechselnde Allianzen ein. So warb Kabila die *Mayi-Mayi*-Gruppen ab September 1998 an, um gegen die RCD und die ruandische Armee zu kämpfen.

Verschiedene Friedensinitiativen versuchten, den Zerfall der DR Kongo in einzelne Ordnungssysteme zu verhindern und der ständigen Bedrohung in den Provinzen Nord- und Süd-Kivu, Ituri, Maniema und Katanga ein Ende zu setzen. 1999 verhandelten die Gewaltakteure in Lusaka ein Friedensabkommen, welches den Rückzug aller ausländischen Truppen und den Beginn eines interkongolesischen Dialogs in Gang setzen sollte. Mit verschiedenen Abkommen in Pretoria und Sun City 2002 und 2003 wurde der Truppenabzug beschleunigt und eine Übergangsregierung mit Joseph Kabila an der Spitze – er folgte seinem Vater nach dessen Ermordung 2001 – installiert. Die Wahlen im Juli 2006, die Entsendung von Soldaten der Vereinten Nationen (VN) unter der MONUC seit 1999, die Operation *Artemis* durch die Europäische Union 2003 und das seit 2003 ständig erweiterte Mandat der MONUC haben jedoch noch nicht zu einer vollständigen Befriedung geführt.

Die Fallanalyse umfasst Gebiete, in denen der RCD (später RCD-Goma) und *Mayi-Mayi*-Einheiten herrschten. Untersuchungszeitraum ist 1998 bis zum erweiterten Mandat der MONUC und dem Einsatz der Übergangsregierung 2003, mit denen ein zunehmender externer Einfluss auf die politische Ordnung beobachtet werden kann. Die unterschiedlichen Ziele, Organisationsformen und Ressourcen der beiden Gewaltakteure sowie ihre Strategien und Probleme bei der Mobilisierung der Bevölkerung stellen wertvolle Anknüpfungspunkte dar, um auf relevante Faktoren zur Schaffung und Funktionsweise politischer Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit hinzuweisen.

---

re, Walungu, Shabunda (Süd-Kivu) beherrschte. Im Folgenden bezieht sich »RCD« v. a. auf »RCD-Goma«.

11 Die *Mayi-Mayi* zeichnen sich durch ihre Bindung an Traditionen und Riten ihrer jeweiligen ethnischen Gruppe aus. Sie glauben daran, dass sich die auf sie gerichteten Gewehrkerne in Wasser verwandeln (»Mayi-Mayi« oder »Mai-Mai« ist Kiswahili für »Wasser, Wasser«).

## Die politische Herrschaft der RCD

»We are not in Congo to be popular. In fact we do not care if we are hated. But we must protect our borders from the Interahamwe.«  
(Ruandischer Armeeeoffizier, bei Blomfield 2001)

Aufgrund der starken Allianzen Kabilas mit den südlichen Nachbarstaaten der DR Kongo entstand eine Pattsituation zwischen Regierung und Rebellenbewegung. Der RCD und die ruandische Armee, die *Rwandan Patriotic Front* (RPA), gewannen keine Kontrolle über Kinshasa und die Regierungsarmee konnte trotz der massiven Unterstützung durch Angola und Simbabwe nicht die Kontrolle über die östlichen Gebiete zurückgewinnen (vgl. International Crisis Group 2003b: 6). Mit der Unterstützung Ruandas gelang es dem RCD, bestehende Verwaltungsstrukturen im Osten der DR Kongo zu übernehmen und seine Machtbasis auszubauen. Die *Patthypothese* wird damit bestätigt.

Die Fragmentierung der Opposition gegen Kabila behinderte jedoch den Aufbau einer kohärenten politischen Ordnung in den Kivu-Provinzen. Der RCD führte nicht nur einen Krieg, um Kabila zu stürzen, sondern war auch in einen inner-oppositionellen Machtkampf verwickelt, dem die Kontrolle über bestimmte Gebiete zugrunde lag (Afoaku 2002: 120; vgl. auch IRIN 1999). Erschwert wurde diese Auseinandersetzung durch den internen Streit über die Rolle des RCD. Das politische Anliegen des ersten Präsidenten des RCD, Ernest Wamba dia Wamba, – die Gründung einer populären Bewegung und die Demokratisierung des Landes – kollidierte mit den militärischen Interessen Ruandas – dem Sturz Kabilas und der Übernahme der politischen und militärischen Führung der DR Kongo (Afoaku 2002: 118; Fisher 1999; taz 1999). Die ruandische Regierung ersetzte Wamba dia Wamba daher Mitte 1999 durch einen neuen Präsidenten, Dr. Emile Ilunga. Wamba dia Wamba gründete, unterstützt von Uganda, eine Abspaltung der RCD, die *RCD-Mouvement de Libération* (RCD-ML) mit Sitz in Bunia (vgl. International Crisis Group 2003a: 4). Nach dem Zerfall in zwei rivalisierende Gruppierungen stellte der RCD auf nationaler Ebene keine ernsthafte Regierungs-Alternative zu Kabila dar (International Crisis Group 2000: 11). Gruppen wie die *Mayi-Mayi* hatten so eine Chance, die politische Ordnung der RCD zu erschüttern und herauszufordern. Die *Patthypothese* muss entsprechend ergänzt werden: Nur als homogene Bewegung kann eine Rebellengruppe ein hohes Niveau an politischer Ordnung erreichen.

Das enge Verhältnis des RCD zu Ruanda hatte eine ambivalente Wirkung auf die politische Ordnung. Dies kann mit der *Lokalisierungshypothese* erklärt werden. Der RCD hob stets den integrativen, ethnisch und politisch übergreifenden Charakter der Bewegung hervor (Simpson 1998; NCN Central Africa Watch 1998). Die sichtbare Verbindung des RCD mit der RPA, welche die Bevölkerung wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen im Kampf gegen die Interahamwe verachtete, förderte jedoch die tutsifeindliche Stimmung in der kongolesischen Bevölkerung. Die politische und finanzielle Abhängigkeit des RCD von Ruanda nahm zu. Ruanda unterstützte 2001 die Auflösung des Coltan-Monopols des RCD, wodurch die Gewaltakteure einen direkten Zugang zu Steuererlösen und eine gewisse finanzielle Eigenständigkeit verloren (UN Security Council 2002: § 74; vgl. Pole Institute 2001). Die externe Allianz des RCD mit Ruanda entfernte den RCD von der Bevölkerung und verhinderte, dass sich der RCD um eine kohärente lokale politische Ordnung bemühte.

Aufgrund seiner mangelnden Eigenständigkeit und Durchsetzungsfähigkeit erreichte der RCD nie die volle sicherheitspolitische Kontrolle über »seine« Gebiete. Die *Unsicherheitshypothese* trägt zur Erklärung der Schwierigkeiten des RCD bei. Nicht der RCD bestimmte über die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Unsicherheit, sondern konkurrierende Gewaltakteure, welche die »Übermacht« des RCD nicht anerkannten. Obwohl der RCD der dominante Gewaltakteur in der Region war, begrenzte sich seine Macht auf die größten Städte und die meisten Bergbaugebiete (vgl. Aust/Jaspers 2006: 57; International Crisis Group 2003b: 4). Auf dem Land und vor allem in ressourcenreichen Gegenden schafften es *Mayi-Mayi*-Einheiten und *Interahamwe* immer wieder durch »hit-and-run attacks« das vom RCD angestrebte Gewaltmonopol zu erschüttern (vgl. Vlassenroot/Raeymaekers 2004: 132).<sup>12</sup> Die begrenzte Macht über Sicherheit und Unsicherheit verhinderte, dass sich der RCD gegenüber der Bevölkerung als politische Autorität durchsetzen konnte.

Der RCD reagierte auf die ständige Bedrohung nur mit der Dezentralisierung der Schutzleistung, d. h. der Übertragung der Verteidigung an lokale Selbstverteidigungsgruppen. Damit wurde jedoch die Präsenz des RCD in den östlichen Regionen weiter delegitimiert. Die unzureichende Bezahlung der Soldaten trieb ihn dazu an, private Steuern einzutreiben und ein Parallelsystem zu errichten. Nicht die Verwaltung hatte

---

12 Da der RCD auf solche Attacken mit einem Gegenschlag gegen die Bevölkerung reagierte, erreichten die *Mayi-Mayi*-Gruppen auf diese Weise eine zusätzliche Entfremdung des RCD von der Bevölkerung (Vlassenroot 2002: 143).

die Verantwortung, lokale Konflikte zu regeln. Vielmehr engagierte die Bevölkerung Militärs, um diese Konflikte auszutragen (Vlassenroot/Raeymaekers 2004: 132). Diese Dezentralisierung und diese Militarisierung der Konfliktlösungsmechanismen schwächten die vom RCD gestaltete politische Ordnung.

Aufgrund der begrenzten Kapazitäten, sich militärisch durchzusetzen, versuchte der RCD, seine Herrschaft über die Instrumentalisierung lokaler Institutionen und Autoritäten zu stabilisieren. Die *Sozialisierungsthese* wird bestätigt. Der RCD übernahm die bestehenden Strukturen und die noch aus der Mobutu-Ära stammenden Prozeduren und baute die Provinzverwaltung zu Ministerien um. Nationale Feiertage, eine Flagge, die Kontrolle der Ein- und Ausreise, des Zolls und der Märkte sowie die Entsendung diplomatischer Missionen repräsentierten den Wunsch des RCD, den Anschein eines funktionstüchtigen bürokratischen Apparates zu wahren. So sollte der Anspruch auf die Staatsmacht untermauert werden (Tull 2003: 435). Darüber hinaus instrumentalisierte der RCD lokale *Chefs* (traditionale Autoritäten), um Verbündete in den ländlichen Gebieten zu gewinnen, die zur Aufklärung und Informationsbeschaffung zur Verfügung standen, lokale Unterstützer mobilisierten und öffentlichen Widerstand beschwichtigten (Tull 2005: 143). Da die traditionellen Autoritäten zunehmend an Macht verloren hatten, sahen sie die Kooperation mit dem RCD als Chance an, ihre Position zu stärken.

Die Übernahme der Verwaltungsstrukturen durch den RCD resultierte jedoch nicht in einer Stärkung der politischen Ordnung. Erstens blieben Verwaltung und Rebellenbewegung getrennte Institutionen, wodurch die Bedeutung der Verwaltung für die Machtsicherung des RCD begrenzt war (Tull 2005: 134). Aus Mangel an Unterstützern ließ der RCD die meisten der Verwaltungsbeamten im Amt, zahlte jedoch nur wenig Gehalt, wodurch diese schnell für Korruption empfänglich wurden. Zweitens sorgte der RCD nicht für die öffentliche Versorgung. Zwar trieb der RCD Steuern nach den geltenden kongolesischen Gesetzen ein, erhöhte die Sätze oft um 200 Prozent und fügte Steuern für die Kriegsführung und Gebühren für die Ein- und Ausreise in von anderen Gewaltakteuren kontrollierte Gebiete hinzu (Tull 2005: 165; UN Security Council 2002: § 89). Die Steuern flossen jedoch nicht in die Bereitstellung von öffentlichen Gütern; Bereiche wie Bildung und Gesundheit wurden durch lokale Initiativen oder Organisationen wie der Katholischen Kirche abgedeckt. Der RCD blieb dadurch eine separate Gruppe, die ihre Herrschaft ohne den Einsatz von Gewalt nicht konsolidieren konnte, da ihre politischen Ambitionen zu begrenzt waren.

Der RCD hatte »a serious image problem« (Wolters 2004: 4), das Kabila mit dem Schüren einer tutsifeindlichen Stimmung gegen den

RCD ausnutzte. Wegen des fehlenden »revolutionären Gedankens« innerhalb des RCD und der ablehnenden Haltung gegenüber der ruandischen »Besatzung« konnte der RCD die Anwendung von Gewalt zur Lösung politischer Differenzen nicht rechtfertigen (vgl. Afoaku 2002). Die Überzeugung, dass Kabila abgelöst werden musste, wurde nicht von allen Kongolesen geteilt – im Gegensatz hatte die AFDL-Rebellion gegen Mobutu eine breite Unterstützung (vgl. Fisher 1999). Der RCD zeigte sich zu exklusiv, als dass er die Unterstützung der Bevölkerung hätte erlangen können. Zwar war sich der RCD bewusst, dass ein gewisses Maß an Unterstützung der Bevölkerung durch eine »gute Regierungsführung« zur Vollendung seines Vorhabens und zur Sicherung seiner Herrschaft notwendig wäre (vgl. Tull 2005: 129-131). Doch beschränkte sich die gute Regierungsführung eher auf das Verteilen von Saatgut und Medikamenten anlässlich einzelner Mobilisierungsveranstaltungen (Sapa/AFP (South Africa) 2000).

Erst nach Misserfolgen gegen die kongolesische Armee und nach der internationalen Anerkennung des neuen kongolesischen Präsidenten, Joseph Kabila, realisierte der RCD, dass er an Glaubwürdigkeit gewinnen müsse, wenn er seine politische Macht in zukünftigen Friedensverhandlungen sichern wollte (International Crisis Group 2003b: 16). Entsprechend unternahm der RCD Bemühungen, den Zuspruch der Bevölkerung zu erhalten. Die Bemühungen beinhalteten zum Beispiel die Einsetzung eines neuen, politischeren Präsidenten, Adolphe Onusumba, und die Bezahlung der Verwaltungsangestellten im Dezember 2000 und Januar 2001 (International Crisis Group 2003b: 16), die Einbindung von Hutu-*Banyarwanda* und anderen Führungspersonlichkeiten aus der zivilen Opposition in die lokale Verwaltung (International Crisis Group 2003b: 16) sowie die Organisation eines Dialogs innerhalb der Kivu-Provinzen im September 2001 (International Crisis Group 2001: 14).

Die Halbherzigkeit der Bemühungen begrenzte jedoch den Erfolg. Das Verhalten des RCD war maßgeblich bestimmt durch die Schwäche der FAC und die Aussicht auf einen schnellen militärischen Erfolg sowie durch Ruanda, das den RCD von der ökonomischen und politischen Unterstützung durch die Bevölkerung unabhängig macht<sup>13</sup>, gleichzeitig aber auch die militärischen Ziele vorgab. Die Allianz mit Ruanda war nicht zustande gekommen, um einen kongolesischen Befreiungskampf

---

13 Im Gegensatz z. B. zur Situation der *National Resistance Army* (NRA) in Uganda, die davon abhängig war, dass die lokale Bevölkerung ihr Lebensmittel und Unterschlupf bot, wodurch sie, verstärkt mit einer starken ideologischen Überzeugung und einer relativ ruhigen militärischen Situation, der Bevölkerung in dem von ihr kontrollierten Gebiet eine gewisse Partizipation (u.a. Wahlen) gewährte (vgl. Kasfir 2005).

zu führen, sondern, wie ein ruandischer Armeeeoffizier hervorhebt, um Ruanda vor den Hutu-Rebellen an der ruandisch-kongolesischen Grenze zu schützen (zitiert in Blomfield 2001).

## Herausforderung des RCD durch die *Mayi-Mayi*

»Overall, the Mai Mai is less movement than magma« (International Crisis Group 2001: 12).

Wegen der Ausrichtung auf lokale Selbstverteidigung, der dezentralen Organisationsform und der beschränkten Mittel hatten die *Mayi-Mayi* nie die Machtausübung über große Gebiete zum Ziel. Erst als Kabila, selbst ein ehemaliger Anführer der *Mayi-Mayi*, Einheiten anwarb, um gezielter gegen den RCD vorzugehen, hatten die *Mayi-Mayi* die Möglichkeit, Gebiete langfristig zu kontrollieren. Die Strategie der so genannten »hit-and-run-attacks« wandelte sich durch diese neue Allianz, welche ihre Waffen- und Munitionsvorräte sicherte, in eine Strategie der langfristigeren Besatzung (Vlassenroot 2002: 132). Zunehmend ging es den verschiedenen Gruppen nicht mehr nur um die lokale Selbstverteidigung, sondern um die nationalistisch motivierte Vertreibung der Tutsi-dominierten Gewaltakteure aus dem Osten der DR Kongo (Vlassenroot 2002: 135). Die *Patthypothese* bestätigt sich auch im Fall der *Mayi-Mayi*; die Angleichung der Ressourcen der Gewaltakteure und eine antizipierte Pattsituation ließ das Interesse der *Mayi-Mayi* an einer langfristigen Strategie des Aufbaus einer gewissen Gebietsherrschaft wachsen.

Obwohl sich mit der zunehmenden Unterstützung durch die kongolesische Regierung oder externe Rebellenbewegungen nicht nur die Strategien der *Mayi-Mayi*, sondern grundsätzlich auch ihre Interessen änderten, verloren sie nie ihre enge Anbindung an die Bevölkerung. Als »grassroots movement« blieben die Gruppen der Verteidigung ihrer eigenen Gemeinschaft verpflichtet. Sie ersetzten die schwindenden traditionellen Autoritäten und boten eine Karrierechance für Jugendliche, die gewaltsam gegen ihre soziale und ökonomische Marginalisierung vorgehen wollten (Vlassenroot 2002: 118). Darüber hinaus wollten die *Mayi-Mayi* ihre Autonomie erhalten und waren darauf bedacht, nicht auf Kabila angewiesen zu sein, indem sie sich durch vielfältige Allianzen und durch die Bevölkerung finanzierten (Bilali 2004). Die Unterstützung der Bevölkerung garantierte den *Mayi-Mayi* ein gewisses Niveau an politischer Ordnung, was die *Lokalisierungshypothese* stützt.

Durch die Aufrechterhaltung von Unsicherheit legitimierten die *Mayi-Mayi* ihre Präsenz. Die *Unsicherheitshypothese* wird bestätigt. Die *Mayi-Mayi* eigneten sich den nationalistischen Diskurs Kabilas an und



nutzten die Forderung nach lokaler Sicherheit, um ihre Aktionen gegen den RCD und die RPA zu legitimieren (vgl. Tull 2005: 191f.). Mit Angriffen auf Dörfer provozierten sie Gegenschläge des RCD gegen die Bevölkerung und stellten sich auf diese Weise als »besserer« Sicherheitsdienstleister dar (Vlassenroot 2002: 143). Oft war die Bevölkerung eher gewillt, Steuern an die *Mayi-Mayi* zu zahlen als an den RCD, sodass die *Mayi-Mayi* Waffen kaufen konnten, die zum Schutz der Bevölkerung eingesetzt wurden (IRIN 2006; Bilali 2004: 17). Auch begeisterte sich die Bevölkerung für die Bildung lokaler Selbstverteidigungsgruppen (IRIN 2006).

Wie im Fall der RCD, spielte die Anbindung an lokale Autoritäts- und Beziehungsmuster eine besondere Rolle für die Sicherung des Einflusses der *Mayi-Mayi* auf die Bevölkerung. Die *Sozialisierungshypothese* wird gestützt. Trotz des Bezugs auf traditionale Riten wollten die *Mayi-Mayi* keine traditionale Ordnung herstellen, sondern bedienten sich der Traditionen um der Motivation der Kämpfer willen. Die Unterstützung einzelner *Chefs* diente der zusätzlichen Legitimation und der Sicherung der Sympathie der Bevölkerung; die *Chefs* wiederum sicherten sich durch die Kooperation mit den *Mayi-Mayi* ihre Machtposition (Vlassenroot 2002: 123, 141). Die traditionellen Eliten und die *Mayi-Mayi* blieben jedoch zwei separate Institutionen, ihre Kooperationen dienten nur den jeweils eigenen Interessen.

Mit zunehmendem Erfolg im Kampf gegen RCD und RPA und durch ein Voranschreiten des Friedensprozesses gewann die Kontrolle von Gebieten für die *Mayi-Mayi* an Bedeutung. Anlässlich der Einnahme der Stadt Uvira im Oktober 2002 hoben die *Mayi-Mayi* hervor, eine »verantwortungsbewusste Herrschaft« im Ostkongo anzustreben und forderten gleichzeitig, nicht mehr als »marodierende Milizen« angesehen zu werden (Johnson 2002). Die *Mayi-Mayi* hatten zunehmend politischen Ambitionen und wollten als politische Akteure wahrgenommen zu werden (Vlassenroot 2002: 136). Die *Mayi-Mayi* wollten ihre Position in den Friedensgesprächen stärken und den RCD von seiner dominanten Position verdrängen (vgl. Johnson 2002).

Für eine Verdrängung des RCD aus den östlichen Provinzen reichten die Bemühungen der *Mayi-Mayi* jedoch nicht aus. Ihre Vereinigung über den kongolesischen Nationalgedanken täuschte nicht über ihre heterogene und dezentrale Organisation sowie die dadurch unterschiedlichen Interessen und Strategien hinweg. Nicht alle Gruppen teilten das politische Interesse von Padiri und Dunia und konzentrierten sich eher auf die Plünderung von Dörfern als die regulierte Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Oftmals kämpften sie auch gegeneinander um die Kontrolle der ökonomischen Netzwerke (Vlassenroot 2002: 137). Es fehlte an einem



machtvollen Vertreter, der die *Mayi-Mayi* als einheitliche politische Bewegung darstellen konnte. Die *Mayi-Mayi* waren besonders inklusiv, konnten sich aber nicht gegenüber konkurrierenden Gruppen als abgegrenzte Einheit darstellen. Aufgrund ihrer Heterogenität und dezentralen Organisation blieben die *Mayi-Mayi* bis zur Aufnahme in die Übergangsregierung eine bewaffnete Gruppe mit begrenztem Einfluss auf die Restrukturierung der politischen Ordnung in der Region.

## Fazit

Es zeigt sich, dass der Wandel des Konflikts und der voranschreitende Friedensprozess erheblichen Einfluss auf die Gestaltung politischer Ordnung haben: Je deutlicher sich militärische Pattsituationen heraus kristallisieren und je näher politische Verhandlungen rücken, desto eher versuchen lokale Gewaltakteure über Gebietsherrschaft und den Ersatz bestehender sozialer Bezüge, politische Ordnung zu bestimmen. Das Schaffen politischer Ordnung ist aus dieser Perspektive kein Ziel an sich, sondern Mittel zur Durchsetzung der jeweiligen Interessen der Gewaltakteure. Die geringen Niveaus politischer Ordnung in den Kivu-Provinzen weisen jedoch auf eine Vielzahl von Faktoren hin, welche die Bemühungen beider Akteursgruppen begrenzten.

Der Wandlungsprozess der Gewaltakteure wurde bedingt durch die Kontrolle über Verhandlungsoptionen – sogenannten *Bargaining Chips*, die Herrschaft über ein bestimmtes Gebiet und den Zuspruch der dortigen Bevölkerung. Ruanda und dem RCD fehlte die Unterstützung der Bevölkerung, und so richtete der RCD in der Vorbereitungsphase des Interkongolesischen Dialogs einen intra-Kivu-Dialog zur Bestätigung des Repräsentationsanspruchs des RCD aus. Den *Mayi-Mayi* fehlten die Gebietsherrschaften und so betonten sie bei der Eroberung neuer Gebiete ihre »verantwortungsbewusste Herrschaft«. Als *Bargaining Chips* gelten demnach nicht nur Gewaltakte gegen die Bevölkerung, die einen Friedensprozess zum Stoppen bringen können, sondern auch die Gebiets-herrschaft über ein bestimmtes Territorium (Tull 2005: 202).

Politische Ordnung als *Bargaining Chip* garantiert jedoch kein hohes Niveau an politischer Ordnung. Wenn die Gewaltakteure zu abhängig von externen Partnern sind (wie der RCD von Ruanda) oder fluktuierenden Allianzstrukturen unterliegen (wie die *Mayi-Mayi*), verringert sich das Niveau an politischer Ordnung. Wenn die Gewaltakteure aufgrund dezentraler Schutzleistung und einer hohen Anzahl konkurrierender Gewaltakteure keine Kontrolle über Sicherheit und Unsicherheit haben, kann kein Gewaltmonopol (bzw. -oligopol) aufgebaut werden. Nur über

die Instrumentalisierung lokaler Legitimationsmuster ist den Gewaltakteuren eine Anbindung an die Bevölkerung gelungen. Der RCD war jedoch zu exklusiv, hinsichtlich seiner Organisation wie auch der Bereitstellung öffentlicher Güter (vgl. Tull 2005: 129-131), als dass die Bevölkerung ihn unterstützt hätte, wohingegen die *Mayi-Mayi* durch die Mobilisierung des Nationalbewusstseins inklusiv, aber nicht exklusiv genug waren, um sich als eigenständige Gruppe mit einheitlicher Führung zu etablieren.

Mit Blick auf geringe Niveaus politischer Ordnung lassen sich die besonderen Funktionsbedingungen von politischer Ordnung in Räumen begrenzter Staatlichkeit erkennen. Gewaltakteure versuchen, über informelle Strategien die Schwächen ihrer Durchsetzungskraft auszugleichen. Dadurch stellt sich die Form der geschaffenen politischen Ordnung als informell, dezentral und exklusiv dar. Es wird deutlich, dass nicht nur die Ordnungsstruktur für das Verständnis politischer Ordnung in zerfallenen Staaten wichtig ist, sondern auch die Art und Weise, wie diese Ordnung funktioniert.

Zur Untersuchung der Funktionsbedingungen politischer Ordnung bietet sich das *Governance*-Konzept an, welches auf die Vermischung verschiedener Modi der Handlungskoordination hinweist und welches sich unter bestimmten Bedingungen auch auf Räume begrenzter Staatlichkeit Afrikas anwenden lässt. Bedingung für die Entstehung von (neuen) *Governance*-Formen ist eine Verlagerung von *Governance* auf verschiedene lokale, regionale und globale Ebenen und ein Wandel der Anordnung von Steuerungsmechanismen, d. h. Prozesse von Globalisierung und Lokalisierung, welche den Staat als Hauptakteur politischer Steuerung entmachten (Rosenau 1997: 153). Die neu entstehenden *Governance*-Formen schließen sich nicht gegeneinander aus und können überlappen; Herrschaft wird nicht mehr als »zero-sum authority« aufgefasst, sondern verschiedene Kombinationen und Konstellationen von Herrschaftssystemen werden möglich (Barnett 2001). *Governance without Government* lässt sich durch das Hervortreten privater, informeller Regelungsstrukturen und ihre Interaktion mit formelleren Strukturen betrachten. Die Dezentralisierung von Sicherheitsleistungen, die Instrumentalisierung von lokalen Legitimitäten und die Mobilisierung der Bevölkerung können als Formen von Steuerung begriffen werden, die nicht auf Modelle des »command-control« basieren, sondern durch welche indirekt Herrschaft ausgeübt wird. Die explorative Fallstudie zeigt jedoch, dass diese Formen der Steuerung in zerfallenen Staaten sehr instabil sind und kein hohes Niveau politischer Ordnung hervorbringen.

Inwiefern nicht-staatliche Akteure staatliche Aufgaben beeinflussen, übernehmen oder in Abwesenheit des Staates *nicht* übernehmen, be-

stimmt, welche Form von *Governance* entsteht. Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist keine Eigenschaft, sondern sollte als Fähigkeit betrachtet werden (Kassimir 2001: 99). Die Definition des Staates erfolgt nicht über die Erbringung der staatlichen Leistungen Sicherheit, Herrschaft, Wohlfahrt, sondern die Erbringung dieser Leistungen begründet eine Form des Regierens.<sup>14</sup> Politische Ordnung resultiert nicht immer aus einem dezidierten Programm, sondern ebenso als Nebenprodukt auf der Suche nach Sicherheit, Überleben und Wohlfahrt (Latham et al. 2001). Die *Form* der Herstellung von Sicherheit, der Sicherung des Überlebens und von Wohlfahrt bestimmt die *Form* der politischen Ordnung. Nach Robert Latham et al. (2001: 8) kann diese Ordnung auch über nationale Grenzen hinaus reichen und ist damit nicht an ein national-staatliches System gebunden. Im Gegenzug kann es jedoch auch auf lokale Politikfelder begrenzt sein.<sup>15</sup> *Governance* konzentriert sich in diesem Sinne auf die Funktionsweisen, welche die Struktur politischer Ordnung bestimmen.

Auch in zerfallenen Staaten wird regiert – wenn auch in anderer Qualität als in zentralisierten politischen Systemen. Diese Bestimmungsmuster gegenwärtiger substaatlicher Kriege müssen verstanden werden, will man bewaffnete Konflikte in zerfallenen Staaten langfristig lösen.

## Literatur

- Afoaku, Osita (2002): »Congo's Rebels. Their Origins, Motivations, and Strategies«. In: John F. Clark (Hg.), *The African Stakes of the Congo War*, New York/NY: Palgrave MacMillan, S. 109-128.
- Aust, Björn (2001): *Kriegsökonomien in innerstaatlichen Konflikten. Funktionsweisen und Einflüsse auf Konfliktdynamiken und Kriegsgesellschaften in der »Dritten Welt«*, Diplomarbeit an der FU Berlin, Berlin.

---

14 »Government services« are never simply »services«; instead of conceiving this phrase as a reference simply to a »government« whose purpose it is to serve, it may be at least as appropriate to think of »services« which serve to govern« (Ferguson 1994: 253, zitiert in Kassimir 2001: 99).

15 Dies verweist auf die Debatte um Global Governance, in der es vor allem um diejenigen Institutionen, staatliche und nicht-staatliche Akteure geht, die auf globaler Ebene in einem bestimmten Politikfeld über multilaterale Kooperation über verschiedene Ebenen hinweg politische Steuerung ausüben. Zum Konzept von »Global Governance« vgl. Nuscheler (2000) und Messner und Nuscheler (2003).

- Aust, Björn/Jaspers, Willem (2006): From Resource War to »Violent Peace«. Transition in the Democratic Republic of Congo (DRC), BICC paper 50, Bonn.
- Bakonyi, Jutta/Stuvøy, Kirsti (2005): »Violence and Social Order Beyond the State. Somalia and Angola«. *Review of African Political Economy* 104/105, S. 359-382.
- Barnett, Michael (2001): »Authority, Intervention, and the Outer Limits of International Relations Theory«. In: Thomas Callaghy/Ronald Kassimir/Robert Latham (Hg.), *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, New York/NY: Cambridge University Press, S. 47-65.
- Bathia, Michael V. (2005): »Fighting Words. Naming Terrorists, Bandits, Rebels and Other Violent Actors«. *Third World Quarterly* 26, Nr.1, S. 5-22.
- Bayart, Jean-François/Ellis, Stephen/Hibou, Béatrice (1999): *The Criminalization of the State*, Bloomington/IN: Indiana University Press.
- Bennett, Andrew (2000): *Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages*.
- Berdal, Mats/Malone, David (Hg.) (2000): *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder/CO: Lynne Rienner.
- Bilali, Charles Nasibu (2004): *Qui arme les maï-maï? Enquête sur une situation originale*, Rapport du GRIP 5, Brüssel.
- Blomfield, Adrian (2001): »Terror Reign of the »Magic Water« Militia«. *Daily Telegraph* (London, England), 09.08.2001, S. 15.
- Chabal, Patrick/Daloz, Jean-Pascal (1999): *Africa Works. The Political Instrumentalization of Disorder*, Bloomington/IN: Indiana University Press.
- Clapham, Christopher (1998a): »Introduction: Analysing African Insurgencies«. In: Christopher Clapham (Hg.), *African Guerillas*, Oxford, S. 1-18.
- Clapham, Christopher (1998b): »Degrees of Statehood«. *Review of International Studies* 24, 2, S. 143-157.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke (2000): *Greed and Grievance in Civil War*, World-bank Paper, Washington D.C.
- Deutsch, Karl W. (1965): »Quincy Wright's Contribution to the Study of War. A Preface to the Second Edition«. In: Quincy Wright (Hg.), *A Study of War*, London: University of Chicago Press, S. xiii-xv.
- Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London: Zed Books.
- Elwert, Georg (1997): »Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt«. In: Trutz von Trotha (Hg.), *Soziologie der Gewalt*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 37, Opladen, S. 86-101.
- Engel, Ulf/Mehler, Andreas (2005): »»Under Construction': Governance in Africa's New Violent Social Spaces«. In: Ulf Engel/Gorm Rye Olsen (Hg.), *The African Exception*, Hants: Ashgate, S. 87-102.

- Ferguson, James (1994): *The Anti-Politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Domination in Lesotho*, London: University of Minnesota Press.
- Fisher, Ian (1999): »For Rebels in Congo, Popularity is Elusive«. *The New York Times*, 01.01.1999, S. 6.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge/MA: MIT Press.
- Hibou, Béatrice (1999): »De la privatisation des économies à la privatisation des États«. In: Béatrice Hibou (Hg.), *La privatisation des États*, Paris: Karthala, S. 11-67.
- Hills, Alice (1997): »Warlords, Militias, and Conflict in Contemporary Africa. A Reexamination of Terms«. *Small Wars and Insurgencies*, 8, 1, S. 35-51.
- Huntington, Samuel P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven/CT: Yale University Press.
- Hyden, Goran S. (1999): »Governance and the Reconstitution of Political Order«. In: Richard Joseph (Hg.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Boulder/CO: Lynne Rienner, S. 179-196.
- International Crisis Group (2000): *Scramble for the Congo. Anatomy of an Ugly War*, ICG Africa Report 26, Nairobi, Brüssel.
- International Crisis Group (2001): *The Intercongolese Dialogue. Political Negotiation or Game of Bluff?*, ICG Africa Report 37, Brüssel, Nairobi, Kinshasa.
- International Crisis Group (2003a): *Congo Crisis. Military Intervention in Ituri*, ICG Africa Report 64, Nairobi, New York, Brüssel.
- International Crisis Group (2003b): *The Kivus. The Forgotten Crucible of the Congo Conflict*, ICG Africa Report 56, Nairobi, Brüssel.
- IRIN (2006): »DRC: From Protection to Insurgency - History of the Mayi-Mayi«, 16.03.2006, [http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=52245&SelectRegion=Great\\_Lakes&SelectCountry=DRC](http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=52245&SelectRegion=Great_Lakes&SelectCountry=DRC).
- IRIN (1999): »DRC: Anti-RCD Rebels Embroiled in Interlinked Wars«. 30.06.1999, [http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=18838&SelectRegion=Great\\_Lakes&SelectCountry=DRC](http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=18838&SelectRegion=Great_Lakes&SelectCountry=DRC).
- Jackson, Paul (2003): »Warlords as Alternative Forms of Governance«. *Small Wars and Insurgencies*, 14, 2, S. 131-150.
- Jackson, Robert H. (1990): *Quasi-States. Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jean, François/Rufin, Jean-Christophe (Hg.) (1996): *Economie des Guerres Civiles*, Paris: Hachette.
- Johnson, Dominic (2002): »Triumph für Kongos Milizen«. *Die Tageszeitung*, 15.10.2002, S. 11.
- Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press/Stanford University Press.

- Kaplan, Robert D. (1994): »The Coming Anarchy. How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of our Planet«. *The Atlantic Monthly* 273, Nr. 2, S. 44-76.
- Kasfir, Nelson (2005): »Guerrillas and Civilian Participation. The National Resistance Army in Uganda, 1981-86«. *Journal of Modern African Studies* 43, Nr. 2, S. 271-296.
- Kassimir, Ronald (2001): »Producing Local Politics: Governance, Representation, and Non-State Organizations in Africa«. In: Thomas Callaghy/Ronald Kassimir/Robert Latham (Hg.), *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, New York/NY: Cambridge University Press, S. 93-114.
- Keen, David (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320, Oxford.
- Latham, Robert/Kassimir, Ronald/Callaghy, Thomas (2001): »Introduction: Transboundary Formations, Intervention, Order, and Authority«. In: Thomas Callaghy/Ronald Kassimir/Robert Latham (Hg.), *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, New York/NY: Cambridge University Press, S. 1-20.
- Le Billon, Philippe (2003): »Natürliche Ressourcen und die politische Ökonomie des Krieges«. In: Werner Ruf (Hg.), *Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg*, Opladen: Leske & Budrich, S. 144-164.
- Lincoln, Bruce (1994): *Authority*, Chicago: Chicago University Press.
- Mackinlay, John (2000): »Defining Warlords«. *International Peacekeeping* 7, Nr. 1, S. 48-62.
- Mayntz, Renate (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, MPIfG Working Paper, Berlin.
- Mehler, Andreas (2003): *Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?*, Focus Afrika. IAK-Diskussionsbeiträge 22, Hamburg.
- Mehler, Andreas (2004): »Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara«. *Nord-Süd aktuell* 18, Nr. 3, S. 539-548.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (2003): *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven*, INEF Report 67, Duisburg.
- Migdal, Joe S. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton/NJ: Princeton University Press.
- Milliken, Jennifer/Krause, Keith (2002): »State Failure, State Collapse, and State Reconstruction. Concepts, Lessons and Strategies«. *Development and Change*, 33, 5, S. 753-774.
- Münkler, Herfried (2002): *Die neuen Kriege*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

- Mustapha, Abdul Raufu (2002): States, Predation and Violence. Reconceptualizing Political Action and Political Community in Africa, Paper presented to the 10th General Assembly of CODESRIA, Kampala.
- NCN Central Africa Watch (USA) (1998): »Kampala's The Monitor Interviews the Congo's Rebel Leaders«, 10/1998.
- Nuscheler, Franz (2000): »Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen«. In: Franz Nuscheler (Hg.), Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn: bpb, S. 471-507.
- Paes, Wolf-Christian/Aust, Björn (2003): »Bürgerkriegsökonomien, Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt«. Blätter für deutsche und internationale Politik 10, S. 1229-1233.
- Pole Institute (2001): Le coltan et les populations du Nord-Kivu, Goma.
- Reno, William (1995): Warlords and Debureaucratising African States, Paper presented at Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Reno, William (1998): Warlord Politics and African States, Boulder/CO: Lynne Rienner.
- Reno, William (2005): »The Politics of Violent Opposition in Collapsing States«. Government and Opposition 40, Nr. 2, S. 127-151.
- Riekenberg, Michael (1997): »Warlords. Eine Problemskizze«. Comparativ 5/6, S. 187-205.
- Rosenau, James N. (1997): Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg.) (1992): Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotberg, Robert I. (Hg.) (2003): State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington D.C.: World Peace Foundation and Brookings Institution Press.
- Rotberg, Robert I. (Hg.) (2004): When States Fail. Causes and Consequences, Princeton/NJ: Princeton University Press.
- Sapa/AFP (South Africa) (2000): »Rebels Seeking to Create Mass Movement in Eastern DR Congo«, 20.04.2000.
- Schlichte, Klaus (2002): »Neues über den Krieg? Einige Anmerkungen zum Stand der Kriegsforschung in den Internationalen Beziehungen«. Zeitschrift für internationale Beziehungen, 9, 1, S. 113-138.
- Schlichte, Klaus (2005): »Was kommt nach dem Staatszerfall? Die Gewaltordnungen in Uganda seit 1986«. In: afrika spektrum 39, Nr. 1, S. 83-113.
- Schlichte, Klaus/Wilke, Boris (2000): »Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Die Zukunft des Regierens in der ‚Dritten Welt‘«. Zeitschrift für internationale Beziehungen 7, Nr. 3, S. 359-384.

- SFB 700 (2005): Antrag auf Einrichtung und Förderung des Sonderforschungsbereichs 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?«, Berlin.
- Simpson, Chris (1998): »The Mystery Man in Charge of Congo's Rebels«. *Electronic Mail & Guardian*, 18.08.1998.
- Schneckener, Ulrich (2004): »States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit«. In: Ulrich Schneckener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungspolitik*, SWP-Studie, Berlin, S. 5-27.
- Spelten, Angelika (2004): *Gewaltökonomie. Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Handlungsoptionen*, Eine FriEnt-Handreichung, Gruppe Friedensentwicklung, Bonn.
- taz, Die Tageszeitung (1999): »Kabila zu Verhandlungen bereit'. Interview mit Ernest Wamba dia Wamba, Präsident der Rebellenbewegung 'Kongolesische Sammlung für Demokratie' (RCD)«, 20.04.1999, S. 12.
- Tilly, Charles (2003): *The Politics of Collective Violence*, New York/NY: Cambridge University Press.
- Trotha, Trutz von (2000): »Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit«. *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 28, Nr. 2, S. 253-279.
- Tull, Denis M. (2003): »A Reconfiguration of Political Order? The State of the State in North Kivu (DR Congo)«. *African Affairs*, 102, S. 429-446.
- Tull, Denis M. (2005): *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- UN Security Council (2002): *Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, S/2002/1146, New York/NY.
- Vlassenroot, Koen (2002): »Violence et constitution de milices dans l'Est du Congo. Le cas des Mayi-Mayi. L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2001-2002, S. 115-152.
- Vlassenroot, Koen/Raeymaekers, Timothy (2004): »Conflict and Artisan Mining in Kamituga (South Kivu)«. In: Koen Vlassenroot/Timothy Raeymaekers (Hg.), *Conflict and Social Transformation in DR Congo*, Gent: Academia Press, S. 123-156.
- Vlassenroot, Koen/Raeymaekers, Timothy (2005): *The Formation of Centers of Profit, Power and Protection. Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, Copenhagen.
- Weber-Schäfer, Peter (1992): »Politische Ordnung«. In: Dieter Nohlen (Hg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1(2), München: Piper, S. 764-765.
- Weiss, Herbert F./Carayannis, Tatiana (2004): »Reconstructing the Congo«. *Journal of International Affairs*, 58, 1, S. 115-141.



- Wolters, Stephanie (2004): Continuing Instability in the Kivus. Testing the DRC Transition to the Limit, ISS Paper 94, Pretoria.
- Wrong, Michela (2000): In the Footsteps of Mr Kurtz. Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo, London: Fourth Estate Limited.
- Zartman, William I. (Hg.) (1995): Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, Boulder/CO: Lynne Rienner.



## BILDNACHWEIS

### *Bodo Schulze:*

Abbildung 1 auf Seite 91: Motorraddemonstration von FBR-Mitgliedern. Quelle: Ian D. Wilson (2006): »Continuity and change: the changing contours of organized violence in post-New Order Indonesia«. *Critical Asian Studies* 38, Nr. 2, S. 265-297, S. 268.

Abbildung 3 auf Seite 94: FBR-dedengkot: Spezialeinheit. Quelle: Ian D. Wilson (2006): »Continuity and change: the changing contours of organized violence in post-New Order Indonesia«. *Critical Asian Studies* 38, Nr. 2, S. 265-297, S. 273.

Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors.

### *Stephan Engelkamp:*

Abbildung 1 auf Seite 159: Southeast Asia. Quelle: University of Texas Library, [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/southeast\\_asia\\_pol\\_2003.pdf](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/southeast_asia_pol_2003.pdf).

Abbildung 2 auf Seite 165: Indonesia. Quelle: University of Texas Library, [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/indonesia\\_pol\\_2002.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/indonesia_pol_2002.jpg).

Beide Abbildungen lizenzfrei.

### *Jan-Thilo Klimisch:*

Abbildung 2 auf Seite 317: Sudan. Quelle: Manfred Öhm (2006): Sudan: Politischer Übergang ohne Machtwechsel. FES-Analyse, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 2. © Pellens.

Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Friedrich-Ebert-Stiftung.



## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Friedrich Arndt**, Studium der Politikwissenschaft, Vorbereitung einer Dissertation in Politischer Theorie, Berlin. E-Mail: [arndt@transdis.org](mailto:arndt@transdis.org)

**Olga Arnst**, Studium der Rechtswissenschaft, Ass. jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Staatsrecht, Rechtsvergleichung und Verfassungstheorien an der Georg-August-Universität Göttingen. E-Mail: [arnsto@web.de](mailto:arnsto@web.de)

**Mariano Barbato**, Dr. phil., Studium der Politischen Wissenschaften, Geschichte, Philosophie und katholischer Theologie an der Ludwigs-Maximilians-Universität München und der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Max Weber Fellow am European University Institute Florenz. E-Mail: [mariano@barbato.de](mailto:mariano@barbato.de)

**Josef Bordat**, Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, der Soziologie und der Philosophie, Publizist, Redakteur des Marburger Forums. E-Mail: [josef\\_bordat@hotmail.com](mailto:josef_bordat@hotmail.com)

**Michael Collel**, Studium der Germanistik und der Philosophie, Doktorand in Neuerer Deutscher Literatur an der Universität Trier. E-Mail: [uni@Michael-Collel.de](mailto:uni@Michael-Collel.de)

**Carmen Dege**, Studium der Psychologie und der Politikwissenschaft, zurzeit an der Clark University (USA). E-Mail: [dege@transdis.org](mailto:dege@transdis.org)

**Axel Domeyer**, Studium der Politikwissenschaft, PhD-Student in Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen, Internationales Recht), Columbia University (USA). E-Mail: [ad2445@columbia.edu](mailto:ad2445@columbia.edu)

**Volker Eick**, Politikwissenschaftler, arbeitet in Berlin. E-Mail: eickv@zedat.fu-berlin.de

**Christian Ellermann**, Studium der Regionalwissenschaften China und Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln, Doktorand am Environmental Change Institute der Oxford University, Consultant bei Ecofys im Bereich Energy and Climate Strategy. E-Mail: christian.ellermann@web.de

**Stephan Engelkamp**, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Kommunikationswissenschaft, Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. E-Mail: stephan.engelkamp@uni-muenster.de

**Constantin Hruschka**, Dr. phil., Studium der Geschichte und Rechtswissenschaft, UNHCR, Nürnberg. E-Mail: chruschka@web.de

**Corinna Jentzsch**, Studium der Politikwissenschaft, Ph.D.-Studentin in Politikwissenschaft, Yale University (USA). E-Mail: corinna.jentzsch@gmx.de

**Jan-Hendrik Kamlage**, Studium der Politikwissenschaften, Promotionsstipendiat der Heinrich-Böll-Stiftung an der Graduate School of Social Sciences in Bremen. E-Mail: jkamlage@gsss.uni-bremen.de

**Till Kathmann**, Studium der Psychologie, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für politische Soziologie an der Universität Bremen. E-Mail: kathmann@gsss.uni-bremen.de

**Jan-Thilo Klimisch**, Studium der Politikwissenschaft, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter zu sicherheits- und entwicklungspolitischen Themen im Büro eines Abgeordneten im Deutschen Bundestag in Berlin. E-Mail: klimisch@gmx.de

**Patrice Ladwig**, PhD in Sozialanthropologie, zur Zeit University of Bristol (Department of Buddhist Studies) und Forschungsaufenthalt in Laos. E-Mail: Patrice@gmx.com

**Nadine Renée Leonhardt**, Studium der Politikwissenschaft, der Geschichte und der Soziologie, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum. E-Mail: nadine.leonhardt@rub.de

**Maximilian Mayer**, Studium der Politikwissenschaft und Politik Ostasiens, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum. E-Mail: maximilian.mayer@rub.de

**Bodo Schulze**, Studium der Geographie in Hamburg. E-Mail: bodoschulze@gmx.de

**Florian Süssenguth**, Studium der Soziologie an der Ludwigs-Maximilians-Universität München, studentische Hilfskraft am Institut für Soziologie der Ludwigs-Maximilians-Universität München. E-Mail: florian.suessenguth@soziologie.uni-muenchen.de

**David Teller**, Studium der Sozialwissenschaften, Geographie und Pädagogik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Referendar am Studienseminar Bonn und dem Gymnasium am Ölberg in Königswinter-Oberpleis. E-Mail: teller@transdis.org

**Mirjam Weiberg-Salzmänn**, Studium der Germanistik, Soziologie, Politik und Wirtschaftswissenschaften, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Internationale Politik an der Universität Rostock. E-Mail: mirjam.weiberg@uni-rostock.de

**Sonja Wrobel**, Studium der Politikwissenschaften, Neueren Geschichte und Sprachwissenschaften, Promotion an der Graduate School of Social Sciences in Bremen, Projektmitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« in Bremen. E-Mail: sonja.wrobel@sfb597.uni-bremen.de

**Lisbeth Zimmermann**, Studium der Politikwissenschaft, FU Berlin. E-Mail: zimmermann@transdis.org

**René Zimmermann**, Studium der Sozialwissenschaften an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ph.D. Fellow an der Graduate School of Social Science der Universität Bremen. E-Mail: zimmermann@gsss.uni-bremen.de

## Global Studies

Friedrich Arndt, Carmen Dege,  
Christian Ellermann,  
Maximilian Mayer,  
David Teller,  
Lisbeth Zimmermann (Hg.)

### **Ordnungen im Wandel**

Globale und lokale  
Wirklichkeiten im Spiegel  
transdisziplinärer Analysen

Dezember 2007, 362 Seiten,  
kart., 30,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-783-7

Moritz Csáky,  
Johannes Feichtinger (Hg.)  
**Europa – geeint durch Werte?**  
Die europäische Wertedebatte  
auf dem Prüfstand  
der Geschichte

Oktober 2007, 218 Seiten,  
kart., 24,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-785-1

Sérgio Costa  
**Vom Nordatlantik zum  
»Black Atlantic«**

Postkoloniale Konfigurationen  
und Paradoxien transnationaler  
Politik

März 2007, 292 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-702-8

Florian Feuser  
**Der hybride Raum**  
Chinesisch-deutsche  
Zusammenarbeit in  
der VR China

2006, 344 Seiten,  
kart., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-581-9

Heiner Depner  
**Transnationale  
Direktinvestitionen und  
kulturelle Unterschiede**  
Lieferanten und Joint Ventures  
deutscher Automobilzulieferer  
in China

2006, 240 Seiten,  
kart., 25,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-567-3

Helen Schwenken  
**Rechtlos, aber nicht  
ohne Stimme**  
Politische Mobilisierungen um  
irreguläre Migration in die  
Europäische Union

2006, 374 Seiten,  
kart., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-516-1

Christoph Wulf  
**Anthropologie kultureller  
Vielfalt**  
Interkulturelle Bildung  
in Zeiten der Globalisierung

2006, 164 Seiten,  
kart., 17,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-574-1

Lutz Leisering, Petra Buhr,  
Ute Traiser-Diop  
**Soziale Grundsicherung in  
der Weltgesellschaft**  
Monetäre Mindestsicherungs-  
systeme in den Ländern des  
Südens und des Nordens.  
Weltweiter Survey und  
theoretische Verortung

2006, 342 Seiten,  
kart., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-460-7

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:**  
**[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**



## Global Studies

Christian Berndt,  
Johannes Glückler (Hg.)  
**Denkanstöße zu einer  
anderen Geographie  
der Ökonomie**

2006, 172 Seiten,  
kart., 17,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-454-6

Ulrich Heinze  
**Hautkontakt der  
Schriftsysteme**  
Japan im Zeichen der  
Globalisierung: Geldflüsse  
und Werbetexte

2006, 208 Seiten,  
kart., 25,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-513-0

Ivo Mossig  
**Netzwerke der  
Kulturökonomie**  
Lokale Knoten und globale  
Verflechtungen der Film-  
und Fernsehindustrie in  
Deutschland und den USA

2006, 228 Seiten,  
kart., 26,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-523-9

Christian Kellermann  
**Die Organisation des  
Washington Consensus**  
Der Internationale  
Währungsfonds und seine  
Rolle in der internationalen  
Finanzarchitektur

2006, 326 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-553-6

Shingo Shimada,  
Christian Tagsold  
**Alternde Gesellschaften  
im Vergleich**  
Solidarität und Pflege  
in Deutschland und Japan

2006, 178 Seiten,  
kart., 18,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-476-8

Matthias Otten  
**Interkulturelles Handeln  
in der globalisierten  
Hochschulbildung**  
Eine kultursoziologische Studie

2006, 318 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-434-8

Anja Frohnen  
**Diversity in Action**  
Multinationalität in globalen  
Unternehmen am Beispiel Ford

2005, 246 Seiten,  
kart., 25,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-377-8

Gudrun Quenzel  
**Konstruktionen von Europa**  
Die europäische Identität  
und die Kulturpolitik  
der Europäischen Union

2005, 326 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-414-0

Armin Stickler  
**Nichtregierungsorganisatio-  
nen, soziale Bewegungen  
und Global Governance**  
Eine kritische Bestands-  
aufnahme

2005, 432 Seiten,  
kart., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-407-2

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:**  
**[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

## Global Studies

Barbara Christophe  
**Metamorphosen des  
Leviathan in einer  
post-sozialistischen  
Gesellschaft**

Georgiens Provinz zwischen  
Fassaden der Anarchie und  
regulativer Allmacht

2005, 264 Seiten,  
kart., 26,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-323-5

Gerald Willms  
**Scientology**  
Kulturbeobachtungen jenseits  
der Devianz

2005, 422 Seiten,  
kart., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-330-3

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:**  
**[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**